



Universidade de Aveiro Departamento de Ciências da Educação  
2010

**MARTINHO  
ROCHA PEREIRA**

**MUNICÍPIOS E EDUCAÇÃO EM PORTUGAL: UM  
PROCESSO DE “MUNICIPALIZAÇÃO”?**



**MARTINHO  
ROCHA PEREIRA**

**MUNICÍPIOS E EDUCAÇÃO EM PORTUGAL: UM  
PROCESSO DE “MUNICIPALIZAÇÃO”?**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciências da Educação, área de especialização de Administração e Políticas Educativas, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor António Neto Mendes, Professor Auxiliar do Departamento de Ciências da Educação da Universidade de Aveiro

A todos os que por mais esta aventura se viram privados da minha companhia,  
especialmente a Tina, o Francisco e a Margarida!

## **o júri**

presidente

**Professor Doutor António Maria Martins**  
professor auxiliar da Universidade de Aveiro

**Professor Doutor José Brites Ferreira**  
professor coordenador do Instituto Politécnico de Leiria

**Professor Doutor António Augusto Neto Mendes**  
professor auxiliar da Universidade de Aveiro

## **agradecimentos**

A todos os professores do Mestrado em Ciências da Educação, em especial ao Professor Doutor António Neto Mendes pela disponibilidade na orientação deste trabalho.

## palavras-chave

Educação, descentralização, municípios, transferências de competências, “municipalização”.

## resumo

O presente trabalho pretende apresentar e analisar o quadro de competências educativas dos municípios de Portugal Continental, problematizando a existência duma *municipalização* da administração educativa.

Visando este objectivo, o trabalho realiza um estudo comparativo com o sistema educativo brasileiro, onde os municípios assumem uma intervenção deveras preponderante na administração escolar.

Metodologicamente, o estudo centra-se na pesquisa documental, não só dos diferentes diplomas legais que, em Portugal e após a década de 1980, consubstanciam este assunto, como também de diferentes estudos e autores que exploram esta temática tanto no contexto brasileiro como no português.

Concluir-se-á então que a existência duma *municipalização* depende duma política de descentralização global, que abarque e relacione aspectos financeiros, pedagógicos e administrativos, o que não acontece em Portugal.

**keywords**

Education, decentralization local administration, powers transference, “municipalização”.

**abstract**

This thesis aims to present and analyse the whole board of educational powers from Portuguese local administration (except the Islands of Azores and Madeira), questioning the existence of powers' transference to local administration concerning educative administration (municipalização). In order to reach this goal, this work shows a comparative study with Brazilian educational system, where local administration has an effective influence on school administration.

Methodologically, this thesis focus is on documental research, not only taken from different legal diplomas that embody this matter, in Portugal during 1980's decade, but also from different works and authors, which study this matter, both in Brazilian and Portuguese context.

Finally, we will reach the conclusion that the existence of a “municipalização” depends on a global political decentralization, which covers and relates financial, pedagogical and administrative aspects, which in fact doesn't happen in Portugal.

## Índice Geral

INTRODUÇÃO .....	3
1. O tema: actualidade e delimitação.....	5
2. Objectivos da investigação .....	7
3. Metodologia adoptada .....	8
4. Estrutura do trabalho .....	11
CAPÍTULO I - Enquadramento Teórico.....	13
1. Autonomia, Centralização, Desconcentração e Descentralização .....	15
2. Município e Federalismo .....	26
CAPÍTULO II - As Competências Educacionais Municipais .....	37
1. Modelo de Gestão Local no Brasil.....	39
2. A Transferência de Competências em Portugal .....	53
2.1.As décadas de 1980 e 1990 .....	53
2.2.O Decreto-Lei n.º 144/2008 .....	64
2.3.A Perspectiva dos Municípios.....	68
CONCLUSÃO.....	73
BIBLIOGRAFIA .....	83
ANEXOS .....	89

## Índice das Ilustrações

Figura 1 – Esquema da federação brasileira.....	39
Figura 2 – Organização político-administrativa da <i>União</i> .....	40
Figura 3 – Organização político-administrativa dos <i>Estados</i> .....	40
Figura 4 - Organização político-administrativa dos municípios .....	41
Figura 5 - Organização e estrutura da educação brasileira.....	46



## Índice de Tabelas

Tabela 1 - Competências educacionais de União, Estados e Municípios .....	48
Tabela 2 - Competências educacionais do município brasileiro .....	49
Tabela 3 - Competências educacionais do município português.....	65

## Siglas utilizadas

AEC – Actividades de Enriquecimento Curricular  
ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses  
CCAE – Conselho de Acção Social escolar  
CCASE - Conselho Consultivo de Acção Social Escolar  
CCDR - Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional  
CCTE - Conselho Consultivo de Transportes Escolares  
CDU – Coligação Democrática Unitária  
DASP – Departamento Administrativo do Sistema Público  
DREC - Direcção Regional de Educação do Centro  
ENEM - Exame Nacional de Ensino Médio  
ENC - Exame Nacional de Cursos (conhecido como «provão»)  
EUROSTAT – Gabinete de Estatísticas da União Europeia  
FGM - Fundo Geral Municipal  
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do Magistério  
IRC - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas  
IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares  
IVA - Imposto sobre o Valor Acrescentado  
LDB – Lei de Directrizes da Educação Nacional  
NUTS - Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos  
PCP – Partido Comunista Português  
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro  
PSD – Partido Social Democrata  
SAEB - Sistema de Avaliação do Ensino Básico

## INTRODUÇÃO

## **1. O tema: actualidade e delimitação**

A temática das competências municipais não é nova nem recente, mas é sem dúvida actual. De facto, desde a remota época do império romano que ciclicamente se equaciona o papel dos municípios na gestão territorial e, consequentemente, as suas competências. Entre estas, naturalmente, contam-se também as competências na área da educação, se bem que estas apenas tenham ganho particular relevo após o século XIX, altura em que se iniciou a universalização do ensino, e com maior acuidade no século XX, sobretudo após a década de 1980.

Actualmente, a publicação em Diário da República do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho, reformulou o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação concretizando e renovando não só esta questão como a polémica que sempre a tem acompanhado. Aliás, nos meses que antecederam a publicação deste Decreto-Lei adivinhava-se já um novo alento à polémica, sobretudo considerando as posições públicas assumidas por vários autarcas e pela Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), chamada a pronunciar-se sobre o teor deste diploma.

Também a nós este tema suscitou particular interesse, não só porque, enquanto relação entre o poder central e o poder local, e sobretudo após a década de 1980, se trata dum assunto sempre na ordem do dia, mas também porque, profissionalmente, nos movimentamos no emaranhado do sistema educativo. Deixamo-nos, portanto, seduzir por este tema, que transformamos no motivo de investigação para este trabalho. Mais concretamente, dois aspectos despertaram o nosso interesse. Por um lado, conhecer o quadro de competências educativas que estão atribuídas aos municípios de Portugal Continental e, por outro, perceber o motivo da polémica suscitada por este Decreto-Lei, em especial as razões que sustentavam as críticas de alguns autarcas, publicamente assumidas na comunicação social.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Numa rápida pesquisa em <http://www.publico.clix.pt/> (a 18 de Maio de 2010) podem encontrar-se várias referências a este assunto. Por exemplo, Macário Correia, autarca de Tavira eleito pelo

Todavia, considerando a natureza e âmbito deste trabalho, esta nossa pretensão levantava dois constrangimentos. O primeiro deles resultava numa nova dimensão que nos era colocada, pois a análise das competências delegadas nos municípios e do respectivo processo de transferência levou-nos a questionar a existência duma *municipalização da educação*, ou seja, duma clara opção do município como alvo da descentralização educativa, tornando-se um agente activo desse mesmo sistema; o segundo, de cariz metodológico, implicava um alargado trabalho de campo que auscultasse a opinião dos autarcas e assim pudesse aferir as razões das suas críticas, descortinando virtudes e vicissitudes que, na sua perspectiva, emolduram o disposto no Decreto-Lei n.º 144/2008.

Naturalmente que desta forma se apresentava definido um leque temático e metodológico demasiado vasto para o nosso trabalho, que se impunha portanto restringir. Como tal, relativamente ao primeiro aspecto, preferimos relegar a análise da polémica suscitada por este Decreto-Lei para segundo plano, não porque se revelasse de menor importância ou interesse, mas porque, em nosso entender, se apresentava como consequente e posterior à análise das competências dos municípios. Com tal, optámos por centrar o nosso estudo no quadro das competências de que os municípios dispõem em matéria de educação, bem como no respectivo processo de transferência, procurando perceber se em Portugal se pode actualmente falar da existência duma *municipalização da educação*. Mais especificamente, referimo-nos ao âmbito de Portugal Continental, uma vez que a autonomia política e administrativa particular

---

PSD, em 17 de Setembro de 2008, considerou o diploma confuso e acusou o Governo de pressionar os autarcas a assinarem o protocolo; meses mais tarde, em 7 de Janeiro de 2009, ameaçava renunciar ao protocolo que assinara em Setembro de 2008, porque, em sua opinião o protocolo, que confia às autarquias o pagamento de salários e a gestão do pessoal não docente e edifícios, não abrange a gestão dos serviços afectos a esses funcionários. A 17 de Dezembro de 2008, em Sintra, Rogério Cassona, deputado municipal da CDU, votava contra a assinatura do protocolo porque, em sua opinião, "no protocolo não constam as verbas a transferir", encontrando-se os equipamentos a transitar para a autarquia em mau estado de conservação, aliados a um número insuficiente de funcionários não docentes, "não sendo naturalmente transferida a verba necessária à contratação desse pessoal em falta". A 21 de Setembro de 2009, o líder do PCP acusava o Governo de "alijar responsabilidades" ao transferir competências para as câmaras "sem transferência de verbas".

das regiões autónomas dos Açores e da Madeira implicaria uma análise diferenciada aos respectivos municípios, o que introduziria novas variantes no nosso estudo. Não significa isto que enjeitamos qualquer referência à polémica que *ab initio* envolveu todo este processo; pelo contrário, abordá-la-emos sempre que se nos apresentar relevante, sobretudo quando decorrer dos dados que formos apresentando.

Por sua vez, no que se refere à metodologia a utilizar, que adiante exploramos mais detalhadamente, esta aparece intrinsecamente ligada à delimitação anterior. De facto, um estudo da polémica que envolveu e envolve o Decreto-Lei n.º 144/2008, bem como dos que lhe são precedentes, implicaria necessariamente um trabalho de campo que auscultasse o sentir dos autarcas e dos municípios, ao passo que a exploração do quadro de transferências se compreende numa análise mais teórica, centrada no estudo documental. Assim sendo, a nossa escolha metodológica não podia senão ser concordante com a opção anteriormente feita, pelo que se prefere o recurso às fontes documentais e não o trabalho de campo.

## **2. Objectivos da investigação**

Com base nestes pressupostos, é finalidade deste trabalho responder à seguinte questão: “É legítimo falar-se de municipalização da educação em Portugal?”. Para tal, importará perceber o que significa o termo *municipalização* e, a partir do quadro das competências dos municípios na área da educação, concluir da sua existência, ou não, no sistema educativo português.

Assim sendo são objectivos deste trabalho:

§Problematizar o significado de alguns termos associados ao de *municipalização*, como o sejam os de *centralização*, *descentralização*, *desconcentração* e *autonomia*,

§Perceber o papel dos municípios na administração portuguesa;

§Elencar as competências dos municípios continentais no âmbito do sistema educativo português;

§ Considerar as medidas legislativas publicadas como um intencional percurso progressivo de transferência de competências para os municípios;

§ Estabelecer um paralelo com alguns aspectos da realidade brasileira, onde os municípios tenham reconhecidamente um papel preponderante;

§ Aferir da existência duma municipalização no sistema de ensino português, a partir do quadro político-normativo em vigor.

### **3. Metodologia adoptada**

Já adiantamos as razões que nos levam a centrar o presente estudo na pesquisa documental. Contudo, face aos objectivos propostos e sobretudo considerando a pergunta de partida que orienta o nosso estudo, importa clarificar e especificar esta metodologia.

Assim, parece-nos de particular relevância a realização de um estudo comparativo com um outro sistema educativo onde os municípios possuam uma intervenção mais preponderante na administração escolar. Dessa forma, os passos que agora se adiantam no sistema educativo português poderão ser antecipados pela realidade desse outro modelo.

Naturalmente que comparar contextos políticos, sociais e geográficos diferentes acarreta o risco de trazer para a comparação variáveis que condicionam a asserção de conclusões. Todavia, o estudo comparativo permite retirar conclusões que a enumeração das competências municipais, mesmo que complementada pela apresentação do respectivo processo de transferência, não permitiria. Efectivamente, a partir desse paralelo certamente que, comparando opções idênticas, melhor se poderá aferir do alcance que em Portugal as medidas agora em vigor estão a ter ou podem vir a ter, e com mais propriedade se poderá afirmar se existe ou não um assumido processo de municipalização.

É neste contexto que surge a referência ao sistema educativo brasileiro, que, como veremos, delega nos municípios um papel determinante, nomeadamente no ensino fundamental, praticamente da sua inteira responsabilidade, tendo por exemplo competências para “organizar, manter e

desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino”<sup>2</sup>, o que implica entre outros a possibilidade de organizar um currículo próprio, ainda que respeitando uma base comum nacional. A análise comparativa que pretendemos estabelecer, para além de evidenciar as diferenças políticas entre os dois países, permitirá igualmente perceber inúmeras semelhanças, nomeadamente a grande similitude na transferência de competências para os municípios, que lhes conferem um papel preponderante na organização local do sistema educativo. Considerando ainda que, como veremos, o sistema educativo brasileiro assenta em larga medida na gestão municipal, de forma bem mais alargada do que aquilo que o Decreto-lei n.º 144/2008 veio permitir em Portugal, um primeiro passo será o de perceber se será legítimo falar-se de municipalização da educação no Brasil, pois, posteriormente, a análise comparativa permitir-nos-á mais justificadamente responder à mesma questão relativamente ao sistema educativo português.

Assim sendo, justifica-se a escolha do método comparativo para apurar com maior rigor da existência duma *municipalização* da educação em Portugal.

Por outro lado, no que se refere à metodologia adoptada neste trabalho, já se adiantou anteriormente que será utilizada a pesquisa documental. Um primeiro conjunto de documentos constitui-se, desde logo, pelos diplomas legais que, a partir da década de 1980, consubstanciam a transferência de competências para os municípios. Depois, far-se-á referência a obras de diferentes autores que, por um lado, permitam construir a necessária contextualização de ambos os sistemas educativos e suas principais características, e, por outro, sustentem a análise e a interpretação que ousamos fazer, com a qual pretendemos alcançar os objectivos delimitados, nomeadamente o de esclarecer a nossa pergunta de partida.

Porém, impõe-se que desde já se faça uma referência específica e necessária para o constante no ponto “*A perspectiva dos municípios*”, que, à partida, parece contrariar esta metodologia escolhida. De facto, a terminar o segundo capítulo, e sob esta designação, apresenta-se uma breve análise da posição que a Associação Nacional de Municípios Portugueses assumiu perante o Decreto-Lei n.º 144/2008, bem como a posição de dois municípios, o de Águeda e o de Albergaria-a-Velha, o primeiro que protocolou a transferência de

---

<sup>2</sup> Art. 11, Título IV da (LDB) Lei de Directrizes e Bases da Educação Nacional.

competências prevista neste diploma, e o segundo que não o fez. A opinião da ANMP será apresentada a partir da análise de dois documentos por ela emitidos sobre este assunto, e a opinião dos municípios consubstanciar-se-á nas palavras dos respectivos vereadores responsáveis pelo pelouro da educação, que generosamente acederam a responder por escrito a algumas breves questões que lhes lançámos.

Assim apresentado, este sub-capítulo pode ser entendido como uma incoerência face à metodologia escolhida para este trabalho, uma vez que recorre ao trabalho de campo, nomeadamente pela recolha da opinião dos vereadores; mais ainda, poderia ser considerado como abusivo por tentar traduzir a opinião dos municípios apenas a partir da simples amostra de dois municípios. Todavia, estas referências não pretendem nem ser um trabalho de campo, nem traduzir a posição assumida pelos municípios, nem muito menos ser uma amostra representativa duma qualquer posição face a esta matéria.

Pelo contrário, sem essa pretensão, consideramos importante para o nosso objectivo deixar o sentir dos intervenientes directos nesta negociação, ainda que seja só o de dois municípios, e duma forma concreta e contextualizada deixar a opinião distinta de quem optou por contratualizar a transferência de competências prevista no Decreto-Lei n.º 144/2008, e de quem optou por não o fazer. Mesmo parecendo marginal face à metodologia adoptada, não o é face à temática. Além disso, já o dissemos, não queremos nem podemos enjeitar a referência à querela que acompanha a temática da transferência de competências, e este Decreto-Lei em particular, sendo que o constante deste sub-capítulo acrescenta um contributo para este fim, em nosso entender pertinente e necessário, uma vez que apresenta não só a posição da ANMP, interlocutor privilegiado no processo de redacção do diploma, como também razões concretas e particulares duma opção, prevista no diploma, seja ela a de contratualizar a transferência de competências, seja ela a de a recusar. A escolha destes dois municípios, por sua vez, baseia-se apenas num critério geográfico, por serem aqueles que nos são mais próximos. Por fim, referir que às perguntas feitas, que em devido tempo se apresentarão, os vereadores responderam por escrito, autorizando a sua integral utilização neste trabalho.



#### 4. Estrutura do trabalho

Desta forma, o presente trabalho aparece dividido em dois capítulos. O primeiro contextualiza o universo teórico do nosso estudo. Por isso, destriçará alguns conceitos associados ao tema da *municipalização*, nomeadamente os relativos ao binómio *centralização/descentralização* e outros relacionados, como o sejam os de *autonomia* e *desconcentração*, além disso, apresenta uma breve resenha histórica sobre a função que ao longo do tempo o município foi adquirindo na sociedade portuguesa e, relativamente ao sistema político-administrativo brasileiro, clarificará a especificidade política do federalismo.

O segundo capítulo apresenta os conceitos nucleares deste estudo, ou seja, as competências e atribuições dos municípios em matéria de educação, tanto no caso brasileiro como no de Portugal Continental. Como já se adiantou anteriormente, será dada maior ênfase ao caso português, o que resultará na apresentação e análise dos diplomas legais que, sobretudo após a Lei de Bases do Sistema Educativo de 1986, regulamentam este assunto. Já a referência ao município brasileiro surgirá condicionada à análise comparativa já apresentada, necessária para alcançar as conclusões que ambicionamos. No final deste segundo capítulo, como já justificamos, surge uma breve referência à perspectiva com que os municípios podem encarar este novo quadro de competências.

A terminar o estudo, apresentamos algumas conclusões que ousamos retirar deste estudo comparativo e que julgamos serem coerentes com a análise realizada. Primeiramente, uma rápida comparação entre as competências municipais que, na área da educação, estão atribuídas aos municípios portugueses e brasileiros; depois, a apresentação das conclusões que nos permitirão por fim responder à nossa pergunta inicial, que repetimos, se se pode falar em *municipalização* da educação em Portugal, ou se, pelo contrário, essa será uma designação inadequada.

## **CAPÍTULO I - Enquadramento Teórico**

Como vimos, aferir da transferência de competências para os municípios, em matéria de educação e no contexto de Portugal continental, é o objectivo deste trabalho. Todavia, importa esclarecer previamente conceitos intrínsecos e omnipresentes nesta temática.

Assim, desde logo é mister esclarecer os conceitos de *centralização*, *descentralização*, *autonomia*, *desconcentração* e até *tutela*, que espontaneamente emergem quando se aborda esta questão.

Por outro lado, torna-se igualmente necessário contextualizar os municípios nas sociedades portuguesa e brasileira, e perceber a dinâmica política do *federalismo*, mormente o federalismo brasileiro. Este último aspecto, aparentemente periférico, é todavia pertinente e necessário. Efectivamente, como veremos, o federalismo preconiza uma organização social e política peculiar, teoricamente mais horizontal que vertical, onde por definição primam as relações de parceria e reciprocidade entre os entes federados. Consequentemente, os municípios, se bem que possuam funções semelhantes àqueles de outros sistemas políticos, como o português, são certamente entendidos de maneira diferente, desde logo como parceiros, o que sem dúvida se reflecte também nas competências que lhes estão confiadas. Aliás, esta será igualmente uma das razões porque no Brasil os municípios há mais tempo possuem um papel fundamental no sistema educativo, e onde, com mais acuidade, se pode primeiramente colocar a questão da *municipalização* da educação.

Impõe-se, portanto, uma referência ao sistema político e social do federalismo, para que de forma mais contextualizada se possa situar o município brasileiro, referência escolhida para o nosso estudo comparativo. Antes, porém, problematizemos os conceitos que circunscrevem o binómio poder central/poder local, omnipresente à nossa temática.

## **1. Autonomia, Centralização, Desconcentração e Descentralização**

O conceito de *autonomia*, ainda que pareça um pouco marginal ao tema da *municipalização*, uma vez que se utiliza com maior frequência na caracterização

da escola e na sua relação com o poder central, não deixa de se poder aplicar às competências autárquicas na administração educativa e, por conseguinte, à transferência de competências para os municípios.

*Latu sensu*, autonomia designa o “direito de se reger pelas próprias leis” (MACHADO, 1995: 354) ou “o poder de se autodeterminar, de auto-regular os próprios interesses – ou o poder de se dar a própria norma. Neste sentido opõe-se a *heteronomia*, que traduz a ideia de subordinação a normas dadas (e impostas) por outrem” (MACHADO, 1978: 8). Como tal, poder-se-á entender a autonomia autárquica como a capacidade que as autarquias possuem de regulamentarem e gerirem sob sua responsabilidade. A autonomia educativa autárquica medir-se-á assim pela competência dos municípios em legislar *per se* em matéria educativa e em, conseqüentemente, aplicarem tal legislação.

Mas pode também ter um sentido mais restrito, segundo o qual “significa descentralização, ou seja, caracteriza uma colectividade ou agrupamento territorial que dispõe de poderes para definir os seus interesses, designar os seus órgãos e estabelecer a sua ordem social dentro de limites estabelecidos por um ordenamento social mais amplo – o Estado – e sujeito ao controlo de legalidade por parte deste mas não à subordinação hierárquica.” (FERNANDES, 1992: 223). Desta forma, a autonomia autárquica medir-se-á pela capacidade que os municípios dispõem para, dentro dum quadro legislativo geral e superior, implementarem estratégias que rentabilizem as competências e fomentem o desenvolvimento local. Especificamente na educação, será a capacidade em melhor administrarem o sistema educativo local, sempre respeitando esse quadro legislativo superior.

Percebemos, portanto, que o conceito de autonomia não é linear e depende, precisamente, do grau de autonomia que é conferido. No caso português, a autonomia autárquica está consagrada no art.º 6º da Constituição da República Portuguesa, e deve fazer-se no âmbito das suas atribuições, que ao longo dos tempos têm sido expressas em vários diplomas normativos. Mais ainda, as relações entre o poder central e o poder local têm sido marcadas por algumas discrepâncias e muitas vezes posições antagónicas. De facto, também em matéria de educação, ora reclamam as autarquias por uma autonomia que não

possuem, ora manifestam o seu desacordo por aquela que lhes é outorgada pelo poder central. Claro que convicções políticas se misturam neste cenário de aparente contradição, mas resulta evidente que a opção pela descentralização tem vindo a ser equacionada como opção válida, quiçá como a mais relevante, ainda que nem sempre o *modus operandi* da sua aplicação seja consensual, e por isso seja alvo de frequente querela política.

João Pinhal problematiza esta questão deixando duas interrogações como motivo de análise: “estas [acções municipais] destinam-se a cumprir as atribuições e competências próprias concedidas pelo sistema [...] e sempre de acordo com as lógicas e dentro dos quadros organizativos definidos pelo sistema educativo nacional? Ou os municípios idealizam políticas educativas próprias adequadas aos seus processos de desenvolvimento, a que associam por vários modos os outros parceiros locais?” (PINHAL, 2004: 48). Portanto, no que concerne à autonomia autárquica em matéria de educação, importará saber se, por um lado, se cumpre o desígnio da “descentralização democrática da administração pública” consagrado na Constituição e se, por outro, essa autonomia é amplamente utilizada e aproveitada pelos municípios para valorizarem as suas políticas de acção local.

Verificamos assim que o conceito de autonomia se entrelaça intrinsecamente com um outro, o de descentralização, que, por sua vez, se define por oposição à centralização. Por *descentralização* entende-se a “repartição de poderes entre o Estado e os municípios” no exercício das “funções do Estado que se mostram partilháveis: a administrativa [...]”<sup>3</sup> (FOLQUE, 2004: 34-35). Como tal, descentralização implica autonomia, mas não é seu sinónimo<sup>4</sup>; aliás, autonomia nem sequer exclui a centralização, pois “o reconhecimento de interesses próprios de uma colectividade territorial – o que implica uma certa autonomia de tratamento de interesses – pode coexistir com um modelo centralizado quanto à

---

<sup>3</sup> No caso das regiões autónomas, esta partilha abrange também as funções política e legislativa.

<sup>4</sup> Por outras palavras, “a descentralização enriquece e confere sentido útil à autonomia municipal. Esta, por sua vez, conserva e protege o acervo descentralizado” (FOLQUE, 2004: 45, que acrescenta em nota: “Mas se a autonomia é condição necessária da descentralização, já não se pode afirmar que seja condição suficiente [...]”)

designação dos órgãos de gestão da colectividade e quanto à sua subordinação hierárquica” (FERNANDES, 1992: 221). Esta possibilidade, segundo o mesmo autor, traduz-se num novo conceito, o de desconcentração, segundo o qual os serviços da administração central “exercem, os seus poderes por delegação mantendo a sua subordinação hierárquica”, como é o caso das Direcções Regionais de Educação (FERNANDES, 1992: 249).

*Desconcentrar* implica então que “os poderes de decisão continuem a ser exercidos pelos titulares do poder central” uma vez que a “desconcentração caracteriza-se pela existência em graus inferiores da hierarquia dos serviços de agentes com poderes para tomar decisões sem necessidade de recorrer ao agente colocado no topo dessa hierarquia”. Assim sendo, na *desconcentração* “os poderes de decisão continuam a pertencer ao poder central, podendo mesmo afirmar-se que a desconcentração é apenas uma variante da centralização” (CAETANO, 1982: 15-17).

Na sua tese de doutoramento, Maria Conceição Ramos (2001) aborda esta questão, ainda que mais especificamente em relação à administração escolar em si, e não tanto sob o prisma da transferência de competências para os municípios. Não obstante, conclui que a administração da educação conheceu um processo de centralização de 1913 a 1979 e só após essa data se começou a alterar este paradigma de centralidade, em dois momentos: com a Reforma do Estado e da Administração Pública em 1979 e com a reestruturação orgânica operada pela Reforma Educativa de 1989. Assim, em 1979, um alargado processo de descentralização e desconcentração leva à transferência de responsabilidades para “os serviços regionais do ME, para as autarquias e para os governos regionais”, verificando-se um verdadeiro processo de descentralização com a criação das Secretarias Regionais de Educação nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Estas três entidades, a Administração Central e as duas Secretarias Regionais, assumem a tarefa administrativa do sistema educativo. Distingue-se, então, *administração de gestão*<sup>5</sup> do sistema educativo, sendo que o

---

<sup>5</sup> “A *administração* mantém-se como um nível superior do sistema de competência ministerial a quem cumpre garantir a unidade, reservando aos serviços centrais as funções de coordenação,

primeiro permanece centralizado em Portugal Continental, enquanto o segundo se vê transferido, em 1989, para diferentes entidades, entre as quais as autarquias e, sobretudo, as Direcções Regionais de Educação, então criadas. Assim, nesta perspectiva, “o modelo centralizado conhece, a partir de 1979, processos de desconcentração, primeiro com a criação de delegações das direcções gerais em todos os distritos [...] e depois para as «Regiões» com a criação das direcções regionais de educação [...]” (RAMOS, 2001: 218).

Chegados a este ponto, após as considerações, perspectivas e opiniões apresentadas, poderá parecer nebuloso o papel das autarquias, sobretudo se procurarmos perceber se a transferência de competências se fará por descentralização ou por desconcentração. Socorremo-nos primeiramente da *doutrina* de Baptista Machado para esclarecer esta dimensão.

Num sentido da procura de maior eficácia, o Estado pode recorrer a “devolução de poderes”, procedendo a descentralização, ou a “delegação de poderes”, optando pela desconcentração. A “delegação de poderes” submete-se ao princípio da hierarquia, ao passo que a “devolução de poderes” “é acompanhada sempre da criação ou do reconhecimento de um ente público que dispõe de autonomia e que, portanto, não está hierarquicamente subordinado”. Além disso, esta “descentralização administrativa operada pela «devolução de poderes»” pode ainda assumir a forma de “*descentralização territorial*”, que se corporiza nas autarquias locais, que “radicam numa tradição histórica de *autonomia face ao Estado* que não permite concebê-las sem mais como criação deste”, até porque, “pelo menos as autarquias municipais são muito anteriores ao próprio Estado moderno”. Além disso, as “colectividades territoriais autárquicas”, para muitos única forma verdadeira de descentralização, gozam de “autonomia *administrativa*”, que as distingue das demais; ou seja, têm o poder de praticar actos administrativos perfeitos, dos quais “não cabe já um recurso hierárquico”.

---

concepção e avaliação, fragmentando o carácter indivisível e concentrado de uma gestão centralizada, peça atribuição de tarefas executivas aos serviços regionais.

A *gestão* do sistema educativo deixa, assim, de se situar num único centro de poder (as direcções gerais do Ministério da educação que articulavam directamente com as escolas) e transfere para as direcções regionais (...) a tutela das diferentes delegações e extensões das ex-direcções gerais, e vastas atribuições executivas.” (RAMOS, 2001: 218)

Deste facto decorre ainda uma outra consequência determinante, a saber, o controlo do Estado sobre as autarquias locais destina-se apenas a “verificar se os respectivos órgãos ultrapassaram os limites que lhe são assinalados por lei”. Por outras palavras, mesmo considerando a autonomia autárquica, que lhe é intrínseca, “só a comunidade estatal é soberana”, pelo que há competências que não cabem nos limites das autarquias, outras “são-lhe atribuídas dentro de limites positivamente fixados pelas leis do Estado” e todas as restantes “cabem no âmbito das atribuições dos entes locais territoriais, mas dentro de limites impostos, por via negativa, por princípios e normas imperativas do ordenamento estatal”. Como tal, cabe ao estado a função de *superintender* a administração autónoma das autarquias, o que faz sob a forma de *tutela*<sup>6</sup>. (MACHADO, 1978: 4-13).

Portanto, a transferência de competências para os municípios segue o princípio da *devolução de poderes*<sup>7</sup>, pelo que, consoante as competências transferidas e no estrito cumprimento do legislado, os municípios adquirem a autonomia de praticarem *actos administrativos perfeitos*, gerindo nesses aspectos o sistema educativo da sua jurisdição.<sup>8</sup> Em suma, “na sua expressão municipal” a descentralização é *territorial*, porque o “território apresenta-se como substrato comum de um conjunto de pessoas colectivas públicas”; *populacional* “porque o território delimita também o substrato populacional”; *administrativa*, porque, como vimos, implica a partilha de funções; *pluralista*, porque pressupõe “representantes

---

<sup>6</sup> Veja-se adiante, em *Município e Federalismo*, alguns outros dados sobre a definição de *tutela* e das formas de relação entre o poder central e os municípios.

<sup>7</sup> Vital Moreira não acompanha por inteiro este raciocínio e questiona a designação de “devolução de poderes”, em sua opinião insuficiente face a outra distinção, “entre administração autónoma e administração indirecta” (MOREIRA, 1997: 167). Todavia, esta questão deter-se-ia com outras formas de descentralização – *institucional* e *associativa* – que fogem à *territorial*, na qual se incluem os municípios, que nos condiciona.

<sup>8</sup> A *descentralização* pode igualmente ser entendida como “movida por razões de pluralismo social e político” decorrendo do “valor absoluto da dignidade humana” que exige um Estado voltado para a descentralização. (FOLQUE, 2004: 35)



eleitos democraticamente”; e é “por excelência”, *democrática*, porque “encerra uma referência valorativa de liberdade e autonomia” (FOLQUE, 2004: 20-40).<sup>9</sup>

Todavia, como é unanimemente reconhecido, Portugal tem uma tradição centralizadora, típica dos países do Centro e Sul da Europa onde, “com sistemas educativos fortemente centralizados e controlados pelo estado, de acordo com o paradigma do Estado Educador, o papel dos municípios apresenta desde início diferenças radicais [em relação aos países anglo-saxónicos e escandinavos] porque o município tem uma posição muito mais marginal na arquitectura política do Estado” (FERNANDES, 2004: 36). Esta centralidade tem vindo a ser progressivamente questionada e alterada com a IIª República. Segundo Natércio Afonso, o paradigma do Estado-Providência, responsável se não pela origem seguramente pela sedimentação do Estado centralizador, tem sofrido uma “progressiva descridibilização” gerando “processos mais ou menos radicais de reestruturação dos modos de intervenção estatal” que resultam na contestação das “políticas tradicionais baseadas no envolvimento directo do Estado na provisão do serviço público de educação, através de abundante produção normativa, centrada na provisão e controlo de recursos e procedimentos” (AFONSO: 2003: 52-53). Além disso, “a «descentralização» engendra um espaço de *participação* e de *negociação* que, dando voz e peso às diversas *autonomias sociais*, opõe uma barreira ao totalitarismo das maiorias [...] e torna a democracia mais rica e mais humana [...]” (MACHADO, 1978:64). Num mesmo sentido, Freitas do Amaral, depois de apontar os “numerosos inconvenientes” da centralização, apresenta as “vantagens da descentralização”: “primeiro, a descentralização garante as liberdades locais, servindo de base a um sistema pluralista de Administração Pública, que é por sua vez uma forma de limitação do poder político [...]; segundo, a descentralização proporciona a participação dos cidadãos na tomada das decisões públicas em matérias que concernem aos seus interesses [...]; depois, a descentralização permite aproveitar para a realização do bem comum a sensibilidade das populações locais relativamente aos seus problemas [...]; por último, a descentralização tem a vantagem de proporcionar, em princípio, soluções mais vantajosas do que a centralização, em termos de

---

<sup>9</sup> Como se vislumbra, por exclusão, a *desconcertação* não será democrática nem pluralista.

custo-eficácia” (FREITAS DO AMARAL, 1997: 695-696). Marcelo Rebelo de Sousa assinala que “a descentralização administrativa apresenta diversas vantagens: as maiores eficiência e celeridade em abstracto da administração; a sua maior democraticidade, possibilitada pela proximidade das pessoas colectivas públicas em relação aos problemas concretos a resolver; a especialização administrativa; a facilitação da participação dos interessados na gestão da administração; a limitação do poder público através da sua repartição por uma multiplicidade de pessoas colectivas [...]” (REBELO DE SOUSA, 2004: 141).

Há, todavia, factores que obstem a um processo linear de descentralização. Desde logo a constatação de que “não basta que, além do Estado, outras pessoas colectivas exerçam a função administrativa, é necessário que essas pessoas colectivas e os seus órgãos sejam investidos pela lei de atribuições e competências que permitam efectivamente a aproximação da administração relativamente às populações e que lhes sejam afectados os recursos humanos e financeiros necessários suficientes para que possam prosseguir aquelas atribuições e exercer aquelas competências. E é sobretudo aqui que a concretização legislativa do princípio da descentralização se tem revelado mais deficitária [...]”. Para além disso, podem apontar-se outros “inconvenientes, como a proliferação de centros de decisão, de patrimónios autónomos e de exigências de gestão financeira, bem como o alargamento de servidores públicos, muitos deles sem qualificações técnicas para o exercício de funções com apreciável nível de especialização” (REBELO DE SOUSA, 2004: 139-141). Este último aspecto parece adquirir particular pertinência, pois surge igualmente enfatizado na opinião de Freitas do Amaral, para quem “a descentralização também oferece alguns inconvenientes: o primeiro é o de gerar alguma descoordenação no exercício da função administrativa; e o segundo é o de abrir a porta ao mau uso dos poderes discricionários da Administração por parte de pessoas nem sempre bem preparadas para os exercer” (FREITAS DO AMARAL, 1997: 696).

Assim considerada, nem se poderá verdadeiramente falar em *descentralização* no seu sentido pleno, pois as análises deste processo, mesmo que por perspectivas diferentes, apontam sempre obstáculos ou dificuldades que

pelo menos embaraçam as estratégias de descentralização. Falamos, por exemplo, das “influências de factores externos que têm conduzido a descentralizações guiadas mais por compromissos e lógicas conjunturais do que por um projecto político coerente e concertado. [...] Um deles é a selectividade das descentralizações efectuadas: incidem predominantemente sobre edifícios e equipamentos, acção sócio-educativa, actividades de apoio e complemento educativo [...]” (FERNANDES, 1999: 190).

Reforçando esta visão, Hans Weiler, analisando a vantagem da descentralização para o Estado, conclui que os argumentos justificativos da sua implementação “possuem em diferente medida, dificuldades substanciais na sua fundamentação teórica, na sua realização prática ou em ambas”; por isso, questiona como, “sendo a descentralização uma proposta tão precária e problemática, continua a ter uma presença tão ampla nos programas das políticas e das reformas educativas”. A resposta, em seu entender, está na “utilidade política” que o Estado retira ao manter esta questão no “programa de política educativa”, pois a “[...] descentralização converte-se num instrumento importante, tanto para a gestão do conflito social como para o que denominei «legitimação compensatória»”. Respectivamente, os Estados actuais manifestam uma tendência “endémica para o conflito”, em especial na área da política educativa, e a descentralização permite ao “Estado difundir as fontes do mesmo [conflito] e intercalar filtros adicionais de isolamento entre os conflitos e o resto do sistema. Por outro lado, os Estados modernos “confrontam-se com um grave desafio causado pelo desgaste da sua própria legitimidade”, e a descentralização torna-se numa forma de inverter tendência, não só porque combate a ideia generalizada de que o Estado centralizador tem uma lógica de burocracia impessoal e desumanizadora, como, em particular na educação, o ressurgimento do regionalismo cultural fez com que se criasse a ideia de que os sistemas centralizados são menos democráticos que os descentralizados. Assim sendo, conclui: “[...] o Estado moderno tem como grande desafio a reconciliação destes dois objectivos opostos: manter, na medida do possível, o controlo (centralizado) do sistema e mostrar-se, ao mesmo tempo, comprometido, o mínimo possível,

com a descentralização, e portanto obter as vantagens da legitimação derivadas de tal aparência” (WEILER, 1999: 107-112).

Perante os dados apresentados, permitimo-nos concluir que a opção pela descentralização, em especial na política educativa, não é uma concepção teórica e política linear e clara, e muito menos consubstanciada numa prática que, em consequência, a implemente plenamente. Pelo contrário, a fundamentação teórica da opção descentralizadora não esclarece, muitas vezes de forma voluntária, os parâmetros, matrizes e condições da sua efectivação e, como tal, as acções da sua aplicação prática surgem frequentemente esparsas e descontextualizadas, talvez porque indefinidas. Tal se deve, em primeiro lugar, à permanente presença da opção centralizadora, que, em muitos Estados, como é o caso de Portugal<sup>10</sup>, se traduziu na opção preferida por um largo período de tempo; depois, porque a aplicação das práticas descentralizadoras depende em grande parte dos diferentes níveis de poder, que amiúde se orientam em demasia pelo conflito entre as diferentes forças políticas, relegando a descentralização para uma questão de querela política que minimiza a sua aplicação; finalmente, a descentralização, em especial a educativa, não se apresenta por si só como a solução unanimemente aceite, reconhecendo-se-lhe diferentes aspectos que dividem as opiniões dos estudiosos desta matéria.

Especificamente no que se refere à descentralização educativa, identificam-se semelhantes constrangimentos: “[...] a excessiva colagem da agenda da investigação à agenda política faz com que esta investigação [sobre a regulação do sistema educativo] esteja centrada na avaliação das reformas em curso, ou na avaliação das escolas em função dos modelos normativos de eficácia e qualidade. Esta agenda deixa, muitas vezes, de fora uma questão mais importante e para a qual dispomos ainda de pouca informação cientificamente fundamentada: - a identificação e a descrição das diversas instâncias de regulação (na administração do Estado, na sociedade em geral, nos profissionais, nos utilizadores directos e indirectos do serviço educativos, etc.), bem como dos

---

<sup>10</sup> “O sistema educativo português mantém-se ainda fortemente centralizado e burocrático, apesar das marcas de retórica neoliberal de esquerda importada (...)” (FORMOSINHO, 2000: 12).

processos utilizados e dos seus efeitos no funcionamento local e global do sistema.” (BARROSO, 2003: 42)

Finalmente, importa acrescentar que, primeiramente, *descentralização* pode fazer-se em diferentes e distintas áreas<sup>11</sup>, e, depois, que a descentralização educativa não é uniforme, isto é, não implica fazer-se em toda a sua componente em simultâneo. O sistema educativo, como qualquer outro, integra diferentes áreas, serviços e valências e o processo descentralizador não abrange todos em todos os momentos. Daí que, por exemplo, medidas de descentralização administrativa não correspondam nem impliquem obrigatoriamente outras de cariz pedagógico<sup>12</sup>. Assim se compreende que, no que se refere à educação, o termo *descentralização* seja geralmente aplicado à transferência de competências administrativas para os municípios, enquanto a designação *autonomia* adquira um cariz mais pedagógico e se utilize habitualmente para designar a capacidade de organização das escolas, nomeadamente na sua componente pedagógica.

Consequentemente, a descentralização educativa pode incidir mais sobre uma área ou outra, valorizar uma ou outra vertente, para o que dependerá de diversos factores, como sejam as tendências educativas dominantes ou a ideologia política vigente. Naturalmente, este aspecto acarreta igualmente idênticos constrangimentos, que, aliando-se aos demais, constroem a complexa teia onde a descentralização educativa se move e contrariam muitas vezes o sucesso pretendido. Por isso mesmo, “esta verificação da complexidade dos processos de regulação do funcionamento do sistema educativo, bem como da dificuldade de prever (e orientar) com um mínimo de segurança e de certeza a direcção que ele vai tomar, tornam bastante improvável o sucesso de qualquer estratégia de transformação baseada num processo normativo de mudança, como são as reformas” (BARROSO, 2003: 41).

---

<sup>11</sup> “[...] se a administração autónoma é indubitavelmente uma manifestação de descentralização, nem sempre esta se tem de traduzir em fenómenos de administração autónoma, pois esta não esgota aquela.” (MOREIRA, 1997: 143)

<sup>12</sup> “O sentido corrente da descentralização implica usualmente a ideia de *transferência* de tarefas administrativas originariamente do Estado para as instâncias autónomas infra-estaduais.” (MOREIRA, 1997: 169)

## 2. Município e Federalismo

Considerar a temática da *transferência de competências* implica, como vimos, associar um conjunto de conceitos que se relacionam e complementam. Além disso, acarreta também considerar diferentes entidades, desde logo aquelas das quais e para as quais se transferem tais competências. É neste contexto que frequentemente nos referiremos aos conceitos de *poder central e local*, *município*, *autarquia* ou *regulação*, entre outros.

Naturalmente, importa discriminar alguns destes aspectos, ainda que de forma geral, reconhecendo que a sua delimitação favorece a compreensão do tema em análise. Assim sendo, adquire particular importância a clarificação dos conceitos de *município* e de *federalismo*.

O termo *município* surge regra geral associado ao de *concelho*, sendo facilmente entendidos como quase sinónimos. De facto, “o concelho é a autarquia local que tem por base territorial a circunscrição municipal”, ou seja, o *município* delimita geograficamente o espaço de acção governativa do *concelho*. Todavia, não são conceitos que se substituam, pois *município* pode também ser entendido num conceito mais amplo como “qualquer núcleo populacional em que os órgãos autárquicos sejam constituídos por pessoas que façam parte do respectivo agregado”. Freitas do Amaral, partindo duma ausência legislativa na completa definição do conceito de *município* propõe que “a melhor definição à face da nossa lei será a seguinte: o «município» é a *autarquia local que visa a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos*” (FREITAS DO AMARAL, 1997: 452).

Em ambos os casos, superintende este outro conceito, o de *autarquia*, que complementa a compreensão dos anteriores e que, sendo um conceito administrativo, designa a governação local, referindo-se assim não só ao *concelho*, mas também à *freguesia* e ao *distrito* (CAETANO, 1991: 308-316). Segundo Vital Moreira, o conceito de *autarquia* é de origem italiana e, tal como *selfgovernment*, *autonomia*, *administração livre* e *autogestão*, tem um significado

equivalente a “administração autónoma”<sup>13</sup>. Mais propriamente, “é ente autárquico todo o ente público administrativo, ainda que puramente instrumental do Estado, desde que munido de poderes de natureza administrativa, nomeadamente a capacidade para praticar actos definitivos e executórios. Ele corresponde no fundo ao conceito de «autonomia administrativa» em sentido restrito [...]” (MOREIRA, 1997: 69). Portanto, o território nacional encontra-se dividido em regiões administrativas de acção local, sendo que as delimitações mais abrangentes, os distritos, integram vários concelhos, por sua vez constituídos por diferentes freguesias, estas herdeiras da circunscrição paroquial<sup>14</sup>. Freitas do Amaral, no seu *Curso de Direito Administrativo*, esclarece que “o território nacional português está actualmente dividido, para efeitos de administração periférica, segundo critérios muito variados” e que, cingindo-se à divisão administrativa geral, importa distinguir que “existe uma divisão administrativa do território *para efeitos de administração local do Estado* e outra *para efeitos de administração local autárquica*”. Como tal, “para efeitos de administração local do Estado, o território divide-se, actualmente, em distritos e concelhos”, sendo que “a divisão básica, para efeitos de administração local do Estado, é actualmente uma

---

<sup>13</sup> Sendo um conceito de origem alemã, “existe administração autónoma quando uma determinada esfera da administração está confiada, em maior ou menor medida, aos próprios interessados, que assim se *auto-administram*, em geral por intermédio de um órgão ou organismo representativo” (MOREIRA, 1997: 46)

<sup>14</sup> As delimitações territoriais sofreram alterações ao longo dos tempos. Actualmente, como se disse, a divisão do território nacional faz-se por distritos, concelhos e freguesias. Mas outras divisões existiram: a reforma de 1832 criou a comarca e a província, circunscrições acima da freguesia (de tradição eclesiástica) e do município. Em 1835, a lei de 25 de Abril criou os Distritos, como divisão superior às comarcas e inferior às províncias. “À data da proclamação da República, estava em vigor o Código Administrativo de 1896, de cariz centralizador e por isso incompatível com o programa do Partido Republicano”. Por isso, se iniciou um processo de reforma que, em termos práticos, resultou na lei n.º 88, que fixou a divisão administrativa em freguesia, concelho, distrito e província, na Constituição de 1933, que admitia ainda a província como agrupamento de concelhos, e a revisão constitucional de 1959, que extinguiu a província como divisão administrativa e a manteve apenas como “designação regional”. Portanto, “de 1913 a 1926, eram autarquias locais a freguesia, o concelho e o distrito”, já que a província “não passou de mera circunscrição administrativa” sem outra actividade (CAETANO, 1982: 28-38). Restam ainda outros aspectos relativos à administração insular, que relegamos porque extravasam o nosso objectivo.

divisão em *distritos*<sup>15</sup>; já “para efeitos de administração local autárquica, o território divide-se, actualmente, em freguesias e municípios” (FREITAS DO AMARAL, 1997: 310-313).

A designação de *município* é bastante antiga, bem anterior à de concelho, de autarquia e do próprio Estado<sup>16</sup>. De facto, a sua origem remonta à época romana, onde representava uma perda de autonomia da cidade indígena, que assim passava a reger-se pelo direito romano e já não pelas suas próprias leis e chefes (CAETANO, 1982: 28). Todavia, não parece ser essa a génese dos

---

<sup>15</sup> Na verdade, esta afirmação encontra-se hoje desactualizada face a novas nomenclaturas que, aliás, resultam complexas. Efectivamente, ao contrário da delimitação territorial em Concelhos e Freguesias, cuja nomenclatura permanece há muito inalterada e a delimitação apenas tem sofrido pequenos ajustes, a sobreposição de nomenclaturas nas divisões administrativas de nível superior gera alguma ambiguidade na sua compreensão. É o caso por exemplo das NUTS (Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos) que se justapõem a outras delimitações como as Províncias e os Distritos. As NUTS são, como um nome indica, uma nomenclatura para fins estatísticos, em vigor nos Estados membros da União Europeia: “O conceito de nomenclatura das unidades territoriais estatísticas (NUTS) foi introduzido pelo EUROSTAT com o propósito de criar um padrão único e uniforme para a produção de estatísticas e de repartição de fundos ao nível regional na União Europeia. [...] Mas foi apenas em 2003 que foi aprovado o Regulamento (CE) n.º 1059/2003, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003, publicado no Jornal Oficial n.º L 154 de 21 de Junho de 2003, referente a NUTS.” (Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 68/2008). Em Portugal a designação das NUTS tem sido alvo de sucessiva legislação: Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/86, publicada no “Diário da República” a 5 de Maio; Decreto-Lei n.º 46/89 de 15 de Fevereiro; Decreto-Lei n.º 244/2002, de 5 de Novembro; e mais recentemente o Decreto-Lei n.º 68/2008, de 14 de Abril, que reajusta as delimitações das NUTS face ao QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013. De acordo com esta legislação, as sub-regiões estatísticas de Portugal são de três níveis - NUTS I, NUTS II e NUTS III. As três grandes divisões geográficas do país (continente, arquipélago dos Açores e arquipélago da Madeira) configuram as NUT I; as já existentes cinco áreas de actuação das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) – Norte, Centro, Lisboa, Alentejo, Algarve, Açores e Madeira – delimitam as NUT II; as NUTS III surgem da subdivisão das áreas de actuação das CCDR, sendo que cada uma, por sua vez, abrange vários concelhos, num total de 28 unidades territoriais. Como se pode perceber, a divisão em CCDR, que dá depois origem às NUTS II, sobrepõe-se às divisões distritais.

<sup>16</sup> Por isso não se pode conceber o município como criação do Estado que, em consequência, lhe outorgaria determinados poderes.



municípios que hoje conhecemos, que aliás se extinguiram durante o período visigótico. Estes resultarão antes dum processo evolutivo nascido por ocasião da reconquista, quando “a necessidade de as comunidades vicinais promoverem por si certos interesses só seus, a que os reis e senhores, envolvidos na guerra, não podiam dar atenção” motivou a sua criação. Neste contexto, “enquanto o Rei e os senhores se reservavam a chefia militar, essencial para a perduração da cristandade, as comunidades locais tomariam para si a resolução dos problemas correntes de administração, nomeadamente dos tocantes à vida económica”. Esta razão explica também o facto desta origem municipal se manifestar mais intensamente nas zonas rurais, dado que as cidades, regra geral, dispunham de autoridades régias. A este facto junta-se a tradição germânica, que se manteve, de administrar a justiça em assembleias judiciais. “Tais assembleias fundiram-se, segundo parece, com as reuniões destinadas a regular os problemas da vida económica do grupo, e daí brotaria o *concilium* como assembleia deliberativa de homens-bons de uma localidade. Os concelhos devem ter surgido, portanto, por imposição das circunstâncias, num ambiente histórico propício. Só mais tarde as comunidades municipais pretenderam ver definidas e reconhecidas as suas liberdades pelos reis e senhores num documento escrito – o *foral*”<sup>17</sup> (CAETANO, 1991: 318).

Como se percebe, *município* e *concelho* são conceitos diferentes, com origens distintas, mas com finalidades semelhantes, proximidade histórica e coexistentes em muitos aspectos. De tal forma que com alguma naturalidade os dois conceitos passam a surgir associados e se refiram frequentemente à mesma estrutura organizacional administrativa, situação que aliás hoje ainda se mantém.

Entretanto, no reinado de D. Afonso III, tornou-se necessário enviar “*meirinhos* afim de fazerem inspecções extraordinárias à forma por que se ministrava justiça e se provia à administração dos concelhos. D. Dinis transformou essa magistratura em ordinária, denominando-se os respectivos magistrados *corregedores*”. (CAETANO, 1991: 319). No reinado deste último iniciou-se

---

<sup>17</sup> “A carta de foral concede aos seus moradores igualdade de direitos e deveres, fosse qual fosse a sua anterior condição social, de onde resulta constituírem os burgos, juridicamente, asilos que tornam livres todos os que neles adquirissem direitos de vizinhança” (SOARES, 1981: 138).

igualmente a tradição dos *juizes de fora*, magistrados não residentes no município, enviados para substituírem os magistrados locais. Mais tarde, com D. Afonso IV, determinou-se ainda que três homens-bons, então designados de *vereadores*, assistissem permanentemente os juizes na administração municipal. Todas estas iniciativas permitem-nos vislumbrar, portanto, uma administração municipal enferma, a exigir a atenção do monarca.<sup>18</sup> De tal forma que, com as *Ordenações Afonsinas*, se tenha iniciado um processo de reforma dos forais que culminou no *Regimento dos Officiais das Cidades, Vilas e Lugares destes Reinos*, provavelmente a primeira lei impressa em Portugal, e que permitiu “ajustar a cada concelho o regime tributário que as circunstâncias justificavam” (CAETANO, 1991: 320).

É este município que chega ao conturbado período liberal, onde, não obstante frequente discussão em torno da sua maior ou menor autonomia, sobretudo no que se referia à dependência da *Câmara Municipal* face ao *provedor* de nomeação régia, a sua função em pouco se viu alterada. Ainda assim, esta figura do *provedor*, criada pelo decreto n.º 23, de 16 de Maio de 1832, é entendida como “de cariz centralizador e cerceador da autonomia liberal” (CAETANO, 1982: 31). Já a República veio extinguir esse administrador municipal, trazer o sufrágio universal para a eleição da Câmara Municipal e introduzir a fiscalização jurídica a ser efectuada pelos tribunais.

Assim definida a sua estrutura e função, que ainda hoje se mantém, a questão durante a Iª República e o Estado Novo poderia centrar-se na maior ou menor autonomia dos municípios face ao poder central. Todavia, dada a falta de dados relativos à descentralização administrativa, “parece prudente não fazer afirmações categóricas sobre o grau de centralização na 1ª República” e “no que respeita à regionalização política parece poder afirmar-se com segurança que tal fenómeno não se verificou [...]”. O mesmo se poderá afirmar relativamente ao período posterior à Constituição de 1933, pois “se a descentralização

---

<sup>18</sup> Recordamo-nos, a este propósito, da crítica de Gil Vicente quando, em “*Auto da Barca do Inferno*”, julga um corregedor-tipo corrupto através das palavras do *Diabo*, que não só o recebe com um elucidativo “Oh amador de perdiz / gentil carga trazeis!”, como o apelida de *descorregedor* (BUESCU, 1983: 221).

administrativa se caracteriza por entregar a gestão dos interesses das comunidades locais às respectivas populações, através de órgãos próprios por elas eleitos parece poder concluir-se que o Código de 1936-1940 não tinha carácter descentralizador. [...] O mais que se poderá dizer é terem-se tomado algumas medidas de desconcentração regional dos serviços”, o que, já vimos, não pode ser “confundido com a verdadeira descentralização” (CAETANO, 1982: 41-42)

A Revolução Democrática de 1974 e a consequente Constituição de 1976 vieram trazer um novo ímpeto à regionalização política e à descentralização administrativa, questão central do nosso trabalho e que ocupará um capítulo adiante. Para já, importa apenas acrescentar que o período entre a Revolução de 1974 e a Constituição de 1976 foi profícuo em “estudos que visavam acções de regionalização” já que várias circunstâncias o exigiam, como “a falta de democraticidade das estruturas regionais, a inexistência de autonomia do poder local, a inoperacionalidade de órgãos intermédios entre o poder central e o poder local, a excessiva centralização da máquina administrativa, bem como a sua ineficácia, a mera função consultiva das comissões regionais de planeamento, etc.” (CAETANO, 1982: 73-74).

A Constituição de 1976 retoma igualmente o conceito de *autarquia*. No art.º 235.º, assume-se que “a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais” e que “as autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas”, e, no artigo seguinte, que “no continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas”<sup>19</sup>.

Aspecto decorrente da tradição municipal é ainda, como se aludiu, a supervisão do poder central face ao local. Pelas breves notas aqui deixadas já se pôde perceber que esta tensão tornou-se questão fulcral ao longo dos tempos, dando azo a diferentes formas de intervenção que, consequentemente, se tornaram numa forma de permitir ou cercear a autonomia local. Aliás, a definição

---

<sup>19</sup> Esta última categoria de autarquia, as regiões administrativas, apesar da dignidade constitucional, não se encontra ainda instituídas.

de autonomia (como a de descentralização) faz-se em relação ao poder central, pelo que, inevitavelmente, esta é uma questão que continuamente se coloca. Baptista Machado, a este respeito, afirma que “[...] a descentralização territorial, pressupõe três condições: *a)* o reconhecimento pelo Estado de colectividades humanas baseadas numa solidariedade de interesses; *b)* a gestão desses interesses por órgãos eleitos, emanadas das colectividades; *c)* e o controlo administrativo sobre estes órgãos, exercido pelo Estado”, sendo que “[...] esse controlo administrativo, a que se chama tutela, há-de ser, porém, uma tutela de legalidade apenas, e uma tutela de tipo *não-directivo* [...]”. E acrescenta que “isto implica, como dado primeiro de toda a descentralização, a destrição entre as atribuições estaduais e as atribuições próprias da autarquia, isto é, uma distinção entre assuntos nacionais e assuntos regionais ou locais. [...] E implica ainda a observância do chamado «princípio da subsidiariedade»: a instância superior não deve chamar a si senão aquelas tarefas que a instância inferior não tem capacidade para levar a cabo por iniciativa e acção próprias.” (MACHADO, 1978: 27-29)

No mesmo sentido, mas por outras palavras, “[...] na administração autónoma do município e no exercício, portanto, das atribuições especificamente municipais, admite a lei a intervenção do Governo com o fim de *coordenar* a acção dos municípios, *manter* a administração municipal dentro do seu âmbito legal e *corrigir* os desmandos dos seus órgãos ou *remediar* a incapacidade demonstrada para o exercício da autonomia.” E entre as formas de operacionalizar esta *intervenção* encontra-se “a tutela correctiva”, “[...] a primeira forma de intervenção do governo na administração local autárquica é a tutela correctiva exercida através da aprovação ou da autorização das deliberações dos corpos administrativos. [...] Não deve confundir-se o «regime de tutela» com o instituto da «tutela administrativa». O *regime de tutela* consiste na suspensão temporária do direito que tem a autarquia de escolher os componentes dos seus órgãos representativos, bem como da independência destes.” (CAETANO, 1991: 364-371).

Para Vital Moreira, por seu lado, a reforma constitucional de 1982 veio clarificar esta “dialéctica independência-controlo” que caracteriza as relações

entre o estado e a administração autónoma. Assim, a cada uma das três formas de administração – administração directa, administração indirecta e administração autónoma – correspondem três formas de relação, a saber: a supremacia hierárquica, a superintendência, a tutela. [...] O poder de controlo ou de fiscalização é o elemento característico da tutela do estado sobre a administração autónoma.” (MOREIRA, 1997: 206-211).

Ainda assim, “a tutela administrativa surge no horizonte como uma sombra na autonomia dos municípios” (FOLQUE, 2004: 50), já que, mesmo admitindo-se como necessária, continuamente se apresenta com uma possível forma de comprometer a indispensável autonomia. De facto, não obstante a Constituição de 1976 garanti-la, a autonomia municipal vive na tensão permanente entre os princípios jurídicos e os políticos, sendo que os primeiros acentuam e protegem o poder dos órgãos municipais contra “ingerências directivas da administração estadual e regional” e os segundos valorizam a “esfera dos assuntos e tarefas municipais”. No limite, a primeira perspectiva “tenderia a considerar os municípios como entidades” liminarmente separadas do Poder Central, ao passo que a segunda limitaria a “administração municipal a um simples desdobramento da administração estadual” (FOLQUE, 2004: 66)<sup>20</sup>.

Intrinsecamente ligada a esta dialéctica, surge a análise dos limites deste controlo tutelar. André Folque identifica os *limites gerais do poder de tutela administrativa* aos quais se juntam os *específicos da tutela sobre os municípios* que, em conjunto, resultam num grupo de *medidas tutelares restritivas da autonomia municipal interditas ao legislador*, blindando-se assim a autonomia municipal em alguns aspectos (cf. FOLQUE, 2004: 355-392). Vital Moreira refere que “a tutela tem por fim limitado fazer observar os limites das atribuições e competências da autarquia, a legalidade da utilização dos dinheiros públicos, os direitos dos administrados, as formas e os procedimentos legais. Não se limita a proteger os interesses gerais do estado, mas não visa senão garantir a observância da lei [...]” (MOREIRA, 1997: 213). Para o nosso propósito importa

---

<sup>20</sup> Segundo este mesmo autor, “a Constituição de 1976 terá logrado uma combinação harmoniosa” que não deixa lugar “a concepções radicais num ou em outro extremo”, para o que contribui decisivamente a definição do conceito de *autarquia*.

apenas salientar, repetimo-lo, que a transferência de competências para as autarquias se faz num quadro de descentralização, à qual surge indissociável a autonomia municipal que, não obstante, tem os seus limites, nomeadamente na tutela que sobre ela se exerce.

Esta é, portanto, a divisão político-administrativa que vigora em Portugal, onde o poder central delega funções no poder local, constituído pelas autarquias. Sistema diferente é aquele que podemos encontrar em outras realidades político-sociais, como é o caso do Brasil, relevante para o presente trabalho, onde a divisão administrativa e a consequente delegação de competências se insere num paradigma diferente, o *federalismo*.

Teoricamente, “o *federalismo* é, no seu sentido mais lato, um princípio que concebe a federação como a forma ideal da vida política e social. Caracteriza-o a tendência a substituir as relações de dependência pelas relações de coordenação, ou, pelo menos, a restringir aquelas o mais possível; a preferir a reciprocidade, o entendimento, o ajustamento, à compulsão vinda de cima; a persuasão ao comando; a lei à força”, sendo que “chama-se *federação* à ligação de dois ou mais Estados, que se vinculam por um tratado ou estatuto orgânico de maneira a apresentarem perante o Mundo externo o aspecto de um Estado único, mas sem renunciarem aos seus poderes internos de governo autónomo” (*Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira*. 23-25). Como afirma outro autor, “na sua essência, o federalismo promove um mecanismo de organização que pretende atingir um grau de unidade política dentro de uma população cujas características demonstram diversidade e variedade. Sob esta presunção, diferentes unidades políticas regionais (muitas vezes referidas como estados ou províncias) coligam-se para limitados, específicos objectivos sob uma administração global, mas de tal forma que o governo de cada unidade regional mantém a sua integridade e autonomia substancial. Isto consegue-se através da distribuição de poderes e responsabilidades de modo a proteger a existência e a autoridade de ambos os níveis de governo. Em todas as sociedades onde se estabeleceram

sistemas federais, tais sistemas exigem um certo grau de cooperação entre os governos central e regional.”<sup>21</sup> (HAWKESWORTH, 1992: 336).

Apresentado desta forma parece portanto um sistema eficiente, solidário, eficaz e até simples. Todavia, as relações entre os diferentes Estados nem sempre confirmam esta ideia, e “uma das principais dificuldades, que se apresentam na organização de um governo federal consiste em descobrir os meios de resolver os desacordos entre um ou mais dos governos locais e o governo central pelo que respeita aos limites dos respectivos poderes”; até porque “a única renúncia de soberania que uma *federação* no sentido estrito necessariamente implica consiste no abandono do direito, que cada Estado separado e não federado possuiria, de formar relações independentes com Estados estrangeiros” (*Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira*. 23-25).

Assim sendo, percebe-se o elevado grau de autonomia dos Estados Federados; mas, tal como em outros sistemas político-administrativos, mantém-se permanente a tensão entre centralização e descentralização: “Na medida em que se renuncia à soberania local e em que o poder central se torna soberano dentro dos limites dos Estados federados, a *federação* aproxima-se do Estado unitário”, enquanto que “quando as tendências federalistas actuam num Estado fortemente unitário, o seu resultado será mais provavelmente a simples descentralização do que a federação propriamente dita. Na prática, a transição da descentralização para a federação é questão de grau” (*Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira*. 23-25).

---

<sup>21</sup> “In essence, federalism provides an organizational mechanism to achieve a degree of political unity within a population whose characteristics demonstrate diversity and variety. Under this arrangement, separate regional political units (often referred to as states or provinces) are combined for limited, specified purposes under an overarching administration, but in such a way that the government of each separate regional unit maintains its integrity and substantial autonomy. This is achieved by distributing powers and responsibilities in such a manner to protect the existence and authority of both levels of government. [...] in all types of societies where federal systems have been established, such systems demands some degree of co-operation between central and regional governments.” (HAWKESWORTH, 1992: 336).

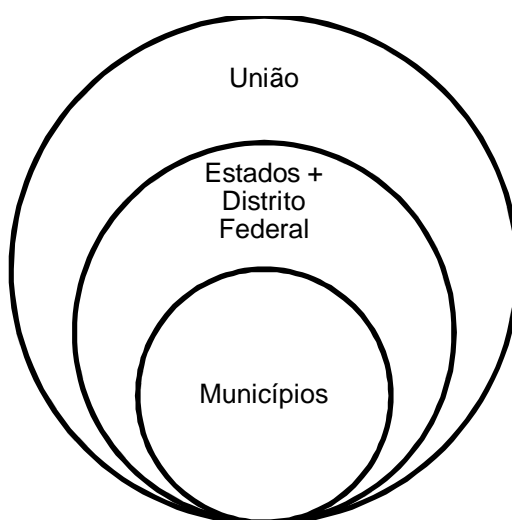
## **CAPÍTULO II - As Competências Educacionais Municipais**



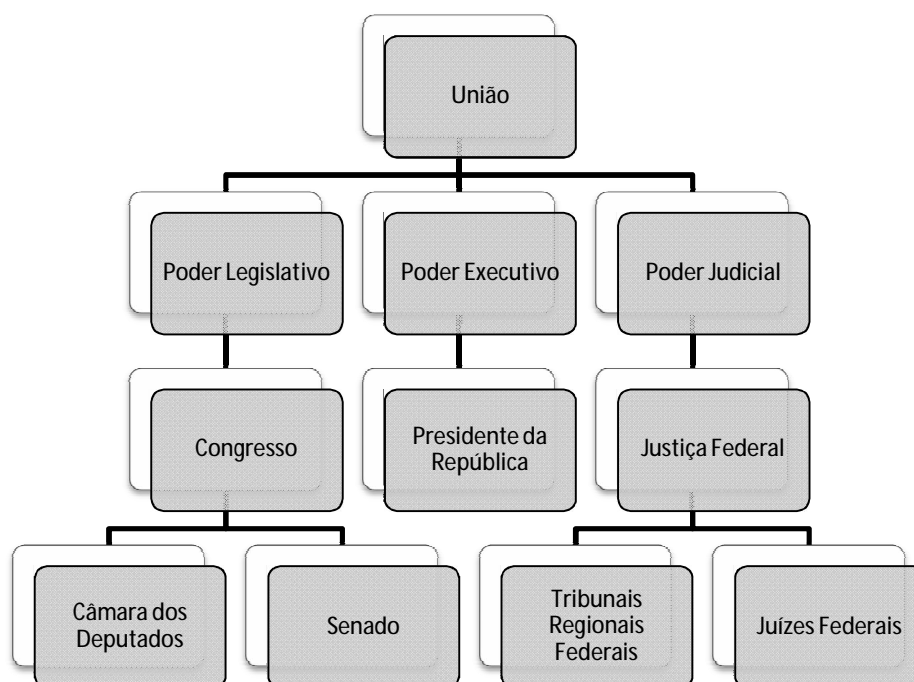
## 1. Modelo de Gestão Local no Brasil

Enquanto República Federativa, o Brasil tem um Governo Central (designado por União), que administra todos os territórios, e encontra-se dividido em 26 Estados e 1 Distrito Federal (onde se encontra a Capital, Brasília), que são autônomos. O Governo, tanto da União como dos Estados, compreende os três poderes, legislativo, executivo e judicial, sendo que os dois primeiros se submetem a sufrágio directo e universal. O poder executivo federal é exercido pelo presidente da República e o legislativo pelo congresso, constituído pela Câmara dos Deputados, com representantes eleitos em cada estado em número proporcional à população, e pelo Senado, com representação igualitária. O poder executivo dos estados é exercido por governadores e o legislativo por assembleias legislativas. Cada estado tem ainda a sua Constituição, que não pode contrariar a Constituição Federal. Por sua vez, cada estado divide-se em Municípios, cujo poder executivo se encontra na figura do Prefeito e o legislativo na Assembleia, ambos também sujeitos a eleição por sufrágio directo e universal. O poder judicial segue uma estrutura equivalente, mas apenas nos níveis Federal e Estadual. Os municípios usufruem de autonomia na governação local, financiando-se a partir de impostos locais e de uma quota-parte dos impostos federais e estaduais.

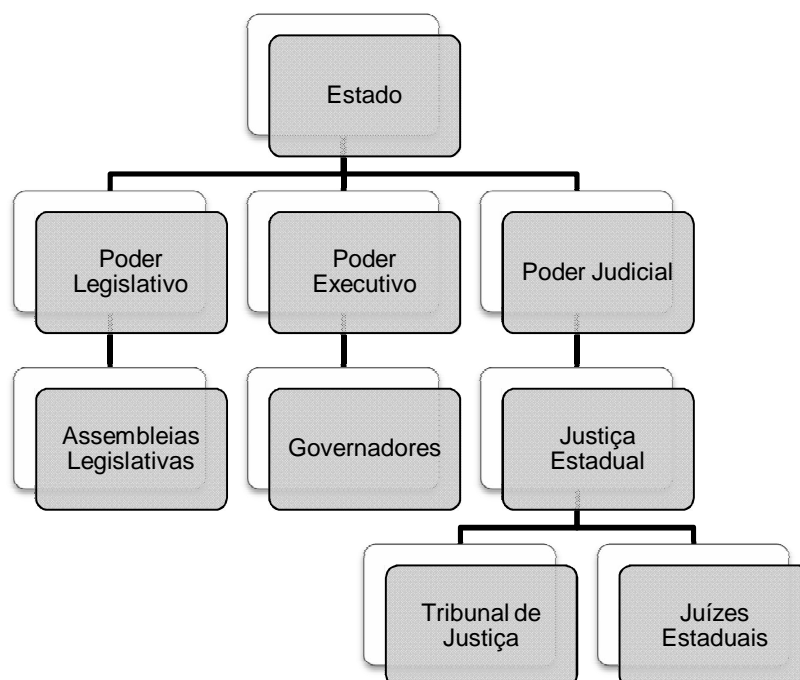
**Figura 1 – Esquema da federação brasileira.**



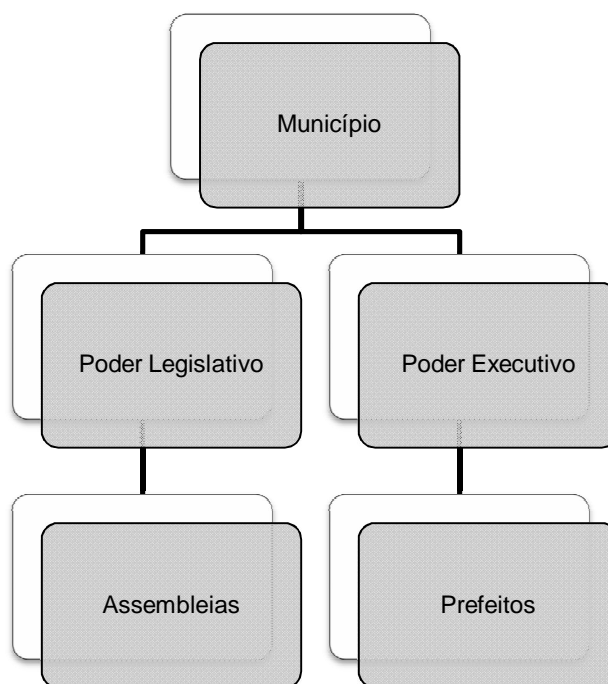
**Figura 2 – Organização político-administrativa da *União***



**Figura 3 – Organização político-administrativa dos *Estados***



**Figura 4 - Organização político-administrativa dos municípios**



Este federalismo<sup>22</sup>, como os demais, surge inspirado pelo Norte-americano, criado em 1787 após a conquista da independência face a Inglaterra. Inicialmente um *federalismo dualista* (onde predomina a evidente separação de competências entre a União e os Estados), razões de ordem sobretudo económica, após a depressão da década de 1930, exigiram uma maior intervenção do Estado, o que resultou numa perda de autoridade por parte dos Estados. Todavia, a necessidade de colaboração de todos os poderes para a resolução dos problemas vigentes fez com que esta tendência centralizadora não vingasse, tendo-se adoptado uma estratégia de cooperação e coordenação entre a União e os Estados, resultando no *cooperative federalism*, onde “a ordem federal não é mais composta por duas esferas separadas e justapostas, mas por duas esferas

---

<sup>22</sup> “Afinal, não existe um «modelo» de federalismo ideal, puro e abstracto, que englobe a variedade de organizações existentes nos Estados denominados federais. O que existe é uma série de soluções, historicamente variadas, de organização do Estado, dentro de determinadas características comuns entendidas como necessárias a um regime federal” (BERCOVICI, 2004: 9).

complementares” que tornam “o federalismo um instrumento de promoção do bem-estar colectivo” (BERCOVICI, 2004: 21-22).

No Brasil<sup>23</sup>, após a independência (1822) mantinha-se o sistema monárquico, e as províncias dispunham de reduzidíssima autonomia, devido à acção centralizadora implementada pelo monarca D. Pedro I. Inevitavelmente, esta acção centralizadora despertou sentimentos de autonomia que, primeiramente, levaram à malograda proclamação da *Confederação do Equador* (1824), rápida e severamente reprimida pelas forças imperiais, e, depois, obrigaram D. Pedro I a abdicar (1831) em favor de D. Pedro II, ainda menor. O período regencial subsequente caracterizou-se por grande instabilidade governativa, no qual conservadores e liberais tentavam fazer vingar as suas opções políticas<sup>24</sup>. Neste período de sucessivas revoltas (1831-1848), a aprovação do *Acto Adicional à Constituição* (1834) gerou alguma descentralização, uma vez que as províncias foram dotadas de algum poder legislativo, nomeadamente no referente à tutela sobre os municípios; mas, poucos anos volvidos, a promulgação da *Lei de Interpretação do Acto Adicional* (1840) marcou um regresso à centralização e à concentração do poder na Corte e no Imperador. As revoltas posteriores foram controladas pelo governo Central e o período do segundo reinado revelou-se profícuo em situações quase oligárquicas, onde os Presidentes das Províncias manobravam o necessário para a manutenção do poder.

Toda esta instabilidade resultou por outro lado na desvalorização dos municípios e da sua função, que se viram tutelados pelas Assembleias Provinciais, não só porque se acreditava que o fortalecimento das Províncias passava igualmente por estas poderem “estabelecer o regime municipal que lhes fosse mais conveniente”, como, historicamente, à decadência municipal associava-se a “liquidação da herança colonial” (BERCOVICI, 2004: 26).

---

<sup>23</sup> Nesta breve resenha, seguimos o pensamento de BERCOVICI, 2004.

<sup>24</sup> Esta instabilidade agravava-se por uma divisão entre os intentos das províncias, uma vez que a conquista do poder visava beneficiar a economia local, e as províncias com maiores vantagens (São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais) permaneciam serenas, ficando o desagrado para as periféricas (Rio Grande do Sul, Bahia, Pará e Maranhão), que se sentiam espoliadas na partilha do poder.

Esta situação manteve-se após a implantação da República (1889), vista como solução para a centralização, até porque pressupunha a implementação do regime federalista, como aconteceu. De facto, o federalismo dualista instituído revelou-se não só incapaz de pôr cobro ao que enfermava o regime anterior, nomeadamente as desigualdades entre os Estados e as oligarquias estaduais, como o ampliou com o sistema eleitoral e com a figura do Presidente da República<sup>25</sup>. Desta forma, os municípios, dependentes do financiamento Estadual, subjugavam-se à vontade do Governador a fim de receberem os fundos necessários à concretização de políticas sociais, por sua vez determinantes na eleição do governo municipal. Em suma, uma teia de interesses e jogos de poder que inviabilizavam a proposta federalista.

A Revolução de 3 de Outubro de 1930, pondo cobro à Constituição de 1891, acabou por ser o resultado de conflitos surgidos entre as oligarquias estaduais. A consequente Constituição de 1934 procurou um federalismo cooperativo, fixando “a repartição das competências concorrentes, dando ênfase à solidariedade entre a União e os entes federados” (BERCOVICI, 2004: 40)

Apesar de tudo, a instabilidade política manteve-se nas décadas seguintes, causando cíclicas alterações na política governamental. Logo em 1937, o enfraquecimento das forças “reaccionárias” levou à instauração do Estado Novo, bastante centralizador, onde o Departamento Administrativo do Sistema Público (DASP), recém-criado, “controlava todo o sistema administrativo do país” e “não sobrou nenhuma esfera legislativa para que os estados actuassem sem permissão do Poder Central”. A Constituição de 1946 “consolidou a estrutura cooperativa no federalismo brasileiro, prevista já em 1934” e foi sob a sua vigência que “a Questão Regional ganhou importância no debate político nacional” ao procurar-se “reduzir os desníveis existentes entre as várias partes do país, evitando a acentuação dos desequilíbrios regionais” (BERCOVICI, 2004: 42-43). Entretanto, “com a extensão da cidadania e a ampliação do voto, embora os analfabetos continuassem a não votar, amplos sectores inferiores das classes

---

<sup>25</sup> Nas manobras fraudulentas das eleições reside uma das causas do «coronelismo»: uma vez que os analfabetos não podiam votar, os «coronéis», donos das terras, controlavam a inexistência duma grande parcela de eleitorado.

médias e um contingente respeitável de trabalhadores, pela primeira vez, participaram do processo político-eleitoral” (BERCOVICI, 2004: 47). Tal traduziu-se numa *transição para a democracia de massas*, que ampliou a partidarização das forças políticas, e o crescimento do *Partido Trabalhista Brasileiro* (PTB) lançou algum receio entre o poder instalado. Como resultado, deu-se o Golpe Militar de 1964 e “o Governo Central passou a enfeixar uma série de poderes e atribuições, ocasionando forte centralização na esfera da União. O federalismo praticamente desapareceu neste período, apesar de nominalmente estar previsto nas Cartas outorgadas de 1967 e 1969. Como forma de matizar a total falta de autonomia dos entes federados, criaram-se eufemismos como o «federalismo de integração». [...] Sob o pretexto da «integração nacional», todos os instrumentos de promoção do desenvolvimento económico deveriam ser centralizados na esfera da União” (BERCOVICI, 2004: 50-51).

A década de 1980 valorizou progressivamente uma concepção democrática da governação e, com a Constituição de 1988, inverteu-se consideravelmente o rumo até então seguido. De facto, não só se restaurou o governo federativo cooperativo, como se iniciou um novo modelo de descentralização, na qual os municípios ganharam um papel nunca antes sequer afluído. A organização municipal deixou de ser competência dos Estados e “as normas instituidoras de autonomia dirigem-se directamente aos Municípios, pois a Constituição de 1988 deu-lhes também o poder de auto-organização” (BERCOVICI, 2004: 56).

Concomitantemente, a Constituição de 1988 trouxe para a ribalta o debate sobre a descentralização. Teoricamente, o texto constitucional “atribui receitas, mas não encargos, para os Estados e Municípios”, mas esta visão surge contrariada pela “modo lento, inconstante e descoordenado” como “os Estados e Municípios vêm substituindo a União em várias áreas de actuação (especialmente nas áreas da saúde, educação, habitação e saneamento)”, situação motivada sobretudo por uma política de “abandono de políticas sociais por parte do Governo Federal”<sup>26</sup> (BERCOVICI, 2004: 64-68). Paradoxalmente, a “crise da

---

<sup>26</sup> Esta relação entre competências e receitas transferidas levanta a questão do *princípio da subsidiariedade*. José Alfredo Baracho percorre este conceito anotando-o como intrínseco à

federação no Brasil” (BERCOVICI, 2004: 96) resulta da “falta de coordenação e cooperação entre a União e os entes federados”, pelo que “o debate não deve ser entre descentralização e centralização, mas qual descentralização e para que (e para quem) descentralizar” (BERCOVICI, 2004: 69).

Pelo exposto, percebemos que a realidade político-administrativa do federalismo brasileiro apresenta características próprias, que, necessariamente, se reflectem nas diferentes áreas de governação, entre as quais se conta o sistema educativo. Aos diferentes níveis decisórios (União, Estados e Municípios) são atribuídas competências, que, como veremos, nos permitem, *latu sensu*, caracterizar este sistema educativo como mais descentralizado. Aliás, esta é uma tendência de países sul-americanos, que começaram o processo de descentralização da educação na década de 1980<sup>27</sup>.

No que se refere à organização do sistema de ensino, e de acordo com a Lei n.º 1.258-C de 1988 (BRZEZINSKI, 2000: 267-308) este compreende dois níveis, a Educação Básica, e a Educação Superior. Por sua vez, a Educação Básica encontra-se dividida em três outros níveis, Educação Infantil (dos 0 aos 6 anos), Ensino Fundamental (facultativamente a partir dos 6 ou obrigatoriamente a partir dos 7 anos e com a duração de 8 anos) e o Ensino Médio (posterior ao fundamental e com a duração de 2400 horas). A duração do ensino superior

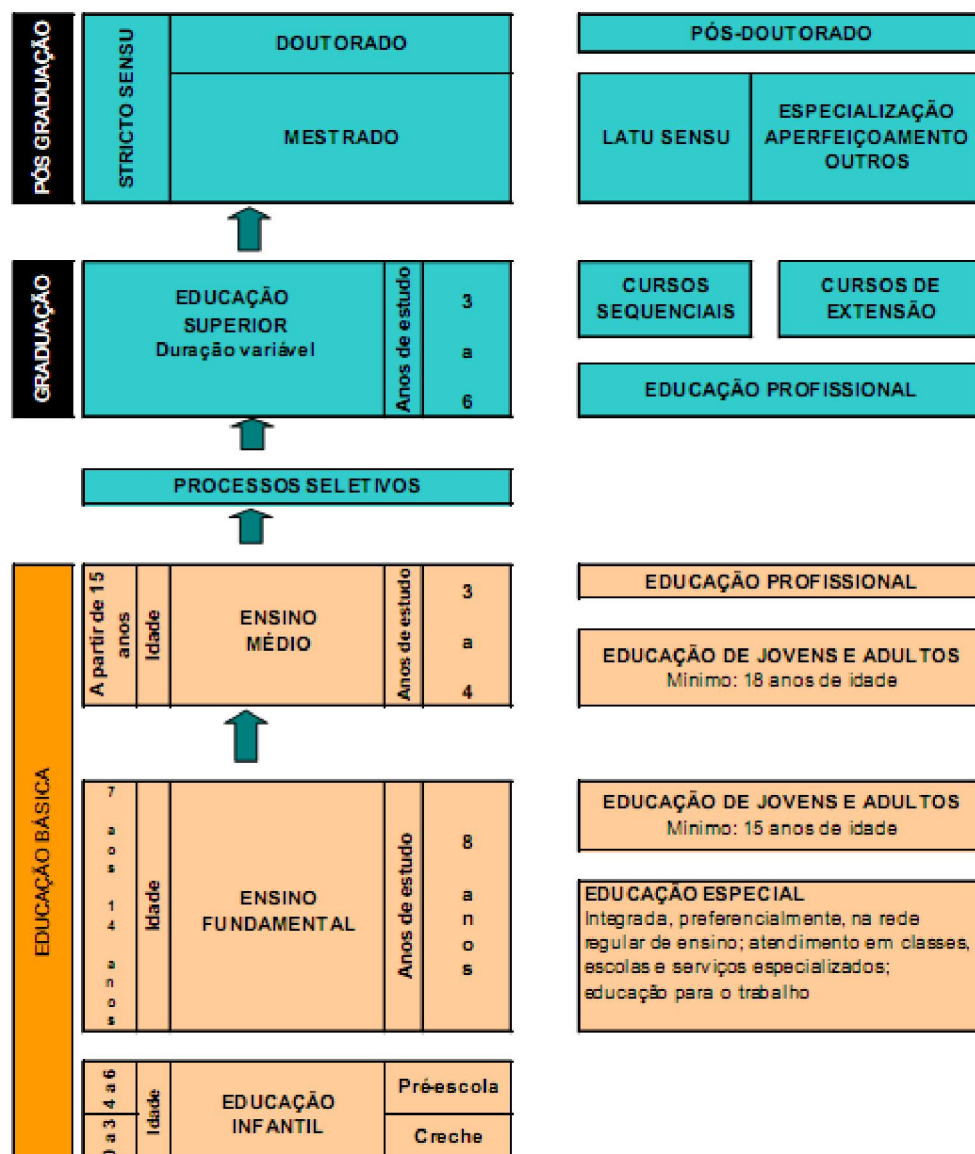
---

descentralização, “A descentralização é um domínio predilecto de aplicação do princípio de subsidiariedade [...]. A modificação de repartição de competências, na compreensão do princípio de subsidiariedade, pode ocorrer com as reformas que pretendem transferir competências do estado para outras colectividades. Através de sua aplicação, todas as competências que não são imperativamente detidas pelo Estado, devem ser transferidas às colectividades.” (BARACHO, 1996: 30-31); sublinha também que a justificação do federalismo se faz, entre outras, pela aplicação do princípio da subsidiariedade; e, centrando-se no município, acrescenta que “o Município é tido como a forma de integração intermediária entre o indivíduo e o Estado. A subsidiariedade concretiza-se no Município, desde que o indivíduo não é um ser abstracto, mas concreto [...]. Considerando o Município como uma forma de democracia local, convém destacar que uma das aplicações práticas e prioritárias do princípio de subsidiariedade tem como finalidade afiançar e fortalecer o regime municipal” (BARACHO, 1996: 51)

<sup>27</sup> O Chile foi o primeiro país a avançar com medidas de descentralização de competências na área do ensino. Seguiram-se outros países como a Argentina, o México e o Brasil.

dependerá dos requisitos de cada curso. O sistema compreende ainda a formação técnico-profissional e a educação básica de jovens e adultos trabalhadores.

**Figura 5 - Organização e estrutura da educação brasileira<sup>28</sup>**



Quanto à atribuição de responsabilidades dos diferentes níveis de poder, os municípios administram a educação infantil e básica, apenas podendo aceder

<sup>28</sup> Retirado de OEI – Ministério da Educação de Brasil, “Sistema Educativo Nacional de Brasil”, in <http://www.oei.es/quipu/brasil/index.html#sis>, a 18 de Maio de 2010.



a outros níveis de ensino após suprirem todas as necessidades destes; os estados devem gerir o ensino fundamental e médio, sem restrições a que o façam noutros níveis; a União deve actuar de forma supletiva à acção dos estados (RODRIGUEZ, 2006: 23). Ou seja, “[...] percebe-se que a distribuição das competências é bastante elástica, permitindo que, em princípio, cada nível da Administração Pública atenda a qualquer nível de ensino. Mesmo a prescrição de que os Municípios actuarão «prioritariamente» no nível fundamental e pré-escolar, não tem carácter imperativo” (OLIVEIRA, 1997: 187).

A Constituição de 1988 veio portanto consolidar o processo de transferência de competências, que se intensificou na década de 1980, quando o governo federal transferiu para os estados e municípios a responsabilidade pela distribuição dos *livros de texto* e da *merenda escolar*. A Constituição veio também intervir no financiamento, fixando fontes estáveis de financiamento. Todavia, algumas vozes declararam este financiamento insuficiente ou inadequado<sup>29</sup>. Por outro lado, este texto constitucional não clarifica as competências de cada uma das esferas de governo, o que será objecto de legislação durante a década de 1990, nomeadamente através da Lei de Directrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 (Lei n.º 9.394/96) e da Lei n.º 9.424/96, que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Este fundo, aliás, tornou-se na medida de maior impacto neste processo de descentralização, vítima da carência financeira.

Analizando a LDB, pode-se considerar que a descentralização tem sido vista como reduzida à municipalização. De facto, num estudo específico (GRACINDO, 2000: 213-214), a autora sublinha as mudanças que esta veio provocar, nomeadamente no que se refere às *competências e atribuições do sistema municipal*, considerando que “o município passa a ter atribuições e responsabilidades não experienciadas anteriormente (...) classificando-as em seis grandes áreas: as relacionadas à organização do Sistema Municipal de Ensino em si; as que se referem à colaboração do município para com o estado e a

---

<sup>29</sup> Pois, como afirma MARTINEZ (2006: 22), “Na verdade, a descentralização distribui competências aos municípios, mas não existem garantias de uma fonte de financiamento estável destinada à educação”.

União; as que são directamente relacionadas à organização curricular e administrativa dos diversos níveis e modalidades de ensino; as que indicam a forma por intermédio da qual deverá ser feita a coordenação das escolas e do município; as relacionadas à arrecadação e a utilização dos recursos públicos; as relativas à formação e valorização dos profissionais de educação”. Resumidamente, podemos adiantar que o município tem como prioridade o ensino fundamental e que, à partida, pode optar entre criar um sistema de ensino próprio, integrar o sistema de ensino estadual ou criar, com este, um sistema único de educação básica. Entre outras competências, caber-lhe ainda organizar um currículo, respeitando várias prerrogativas, como manter uma base comum nacional, que integra as áreas do ensino de língua portuguesa, matemática, estudo físico e social, realidade histórica e política e artes e educação física. Além disso, coordena e apoia as escolas, com as quais definirá “normas da gestão democrática”, e utilizará os recursos de forma a remunerar o pessoal docente, realizar actividades e adquirir e manter os equipamentos, entre muitos outros.

Esquemáticamente, podemos resumir as competências de cada dos níveis de governo na seguinte tabela:

**Tabela 1 - Competências educacionais de União, Estados e Municípios**

Nível Governativo	Competências
Federal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaborar o Plano Nacional de Educação;</li> <li>• Assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar em todos os níveis e sistemas de educação.</li> </ul>
Estadual (Distrito)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assegurar o ensino fundamental e oferecer com prioridade o ensino médio.</li> </ul>
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assegurar o ensino infantil e oferecer com prioridade o ensino fundamental.</li> </ul>

Podemos ainda discriminar noutra tabela as competências específicas do Município, se bem que, como já se deu a perceber, o município brasileiro, ao contrário do português, dispõe de competência plena na organização do ensino, e

portanto, cabem-lhe todas as competências que se possam especificar. As únicas condicionantes serão a base comum nacional do currículo, a realização dos exames e a exigência de primeiro suprir todas as necessidades da educação infantil e básica para poder aceder aos restantes níveis de ensino.

**Tabela 2 - Competências educacionais do município brasileiro**

Nível de Ensino	Competências
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos<sup>30</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organização de todo o sistema de ensino: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Definição das relações de coordenação entre as escolas e o município;</li> <li>– Organização do curricular (respeitando a base comum);</li> <li>– Gestão dos recursos financeiros (sua arrecadação e utilização);</li> <li>– Gestão (contratação, avaliação e formação) dos profissionais de educação.</li> </ul> </li> </ul>

Em movimento inverso, centralizou-se o sistema de avaliação através de “exames padronizados para todos os níveis, tais como: Sistema de Avaliação do Ensino Básico – SAEB, Exame Nacional de Ensino Médio – ENEM, Exame Nacional de Cursos – ENC, conhecido como «provão»” (OLIVEIRA, 2000: 78).

Com já se referiu, algumas vozes apontam insuficiências neste processo. Romualdo Oliveira, não renegando as virtudes do Fundef, considera-o também uma manobra política que, com a “conivência” dos média, permitiu que o governo

---

<sup>30</sup> Repita-se que ao Município brasileiro cabe a responsabilidade de administração da educação infantil e básica, mas, supridas todas as necessidades destes níveis, pode intervir em todos os restantes níveis de ensino, por iniciativa própria, ou em parceria com o Estado.

federal se desobrigasse “de gastar com o Ensino Fundamental”, passando por um governo que “prioriza este nível de ensino” (OLIVEIRA, 2000:87).

No mesmo sentido se pronunciam outros autores. Celestino Alves Júnior, recorrendo à designação de “ideologias de conveniência”, considera que “resistências e adesões” à “tese da municipalização” se fazem “muito mais fundadas em razões economicistas que em preocupações com a contribuição efectiva da municipalização para a melhoria da qualidade do processo de ensino”<sup>31</sup> e que “transferir responsabilidades em nome da garantia de eficácia e da valorização dos movimentos da sociedade civil constituiu, sem dúvida, uma engenhosa estratégia de governo” por ser “conveniente aos diferentes planos da estrutura nacional de governo” (JÚNIOR, 2000: 288-289). Num outro momento, e especificamente sobre o Fundef, acrescenta que “interessa, pois, quer a Estados, quer a Municípios, ampliar seus números de alunos matriculados para possibilitar um retorno financeiro maior que a contribuição destinada ao Fundo. Esta possibilidade já gerou notícias de tentativas de fraudes em três Estados da federação” (JÚNIOR, 2000: 291). Também Maria de Fátima Félix Rosar alerta para a “sobreposição de programas e projectos estaduais e federais no âmbito do município” que “exigindo resultados onde não havia infra-estrutura necessária, tornava a capacidade dos mesmos ainda mais comprometida” (ROSAR, 1997: 117); e de forma igualmente crítica e contundente, outros autores, partindo de uma investigação local no município de Mariana, Minas Gerais, concluem que “a transferência da responsabilidade sobre a educação para um gestor mais próximo, acabou contribuindo para desencadear, na verdade, o aprofundamento da situação de precariedade do sistema educacional, na medida em que o Estado foi se descomprometendo com o mesmo, buscando dividir com os usuários os custos de sua manutenção, ao mesmo tempo em que tratava de centralizar o controle sobre as práticas escolares mediante estratégias de avaliação”<sup>32</sup> (DIAS &

---

<sup>31</sup> O mesmo referem outros autores: “As mudanças localizam-se geralmente na estrutura do sistema educativo, em seu conjunto, sendo prioritariamente movidas por imperativos económicos, como a busca de racionalização de gastos e eficiência operacional. É a inovação orientada para *resultados ou produtos*” (FONSECA, OLIVEIRA e TOSCHI, 2006: 57).

<sup>32</sup> Neste estudo de caso, os autores destacam dos dados recolhidos alguns aspectos entendidos como negativos pelos entrevistados, como o sejam o facto de os directores serem escolhidos pelo

RIBEIRO, 2002: 291). Já Ana Pires do Prado, baseando-se nos mecanismos de controlo do poder central, considera que “[...] no caso latino-americano, a descentralização não significou uma transferência total das responsabilidades do governo central para os âmbitos locais[...]”, mas antes “[...] um processo de desconcentração e devolução das actividades. Ou seja, uma transferência de autoridades, competências e responsabilidades mas que não significam a perda de poder do âmbito central pois ele ainda intervém nas decisões finais”. E acrescenta o exemplo brasileiro: “Um caso significativo é o brasileiro. A nova legislação brasileira, aprovada em 1996, prevê uma maior atenção no âmbito local dando ao município uma autonomia pedagógica e de gestão. Ao mesmo tempo, a legislação mantém um controle federal de parte das verbas educacionais além de delimitar o currículo nacional, utilizando como recursos de controle as avaliações” (PIRES DO PRADO, 2004: 337). Portanto, à maior autonomia municipal corresponde um maior controlo do poder central.

Assim sendo, adiantam-se desde já duas conclusões, que nos parecem emergir quase espontaneamente dos dados e testemunhos apresentados. A primeira é que o sistema educativo brasileiro se encontra bastante descentralizado, pelo menos no que se refere às competências atribuídas ao poder local, nomeadamente aos municípios, a quem cabe, por exemplo, a definição de uma grande parte do currículo escolar fundamental. Todavia, não se pode confundir *descentralização* com *municipalização*, até porque a *descentralização* pode assumir algumas outras formas que não a opção pelos municípios e, por outro lado, “pode-se ter um processo de municipalização em que o poder não seja descentralizado, mudando-se apenas a esfera administrativa responsável pela gestão do ensino” (OLIVEIRA, 1997: 175).

Uma outra conclusão é a de que este sistema educativo brasileiro encontra-se bastante permeável a críticas, sobretudo no que se refere ao

---

prefeito, “sendo seus cargos considerados de confiança do mesmo”, “a instabilidade do emprego” pois “o contrato pode ser a qualquer momento rescindido” ou ainda “a demissão repentina de funcionários que muitas vezes não vem acompanhada de motivo convincente”, o que acontece com maior frequência “em época de eleição ou início de mandatos” (DIAS & RIBEIRO, 2002: 288-289).

financiamento e aspectos relativos ao clientelismo. Wanderley Ribeiro apresenta este último aspecto como uma das maiores fragilidades da *municipalização*, apontando a sua existência à “fragilidade do município brasileiro” (RIBEIRO, 2004: 44); Romualdo Portela de Oliveira aponta a mesma fragilidade, acrescentando que, assim sendo, pode “ter-se um processo de municipalização sem qualquer característica descentralizadora” sobretudo se a “gestão municipal for centralizadora e autoritária”<sup>33</sup> (OLIVEIRA, 1997: 175). Por outras palavras, Maria de Fátima Feliz Rosar sustenta igualmente esta circunstância. Baseando-se em outros autores, conclui que “[...] os estudos sobre a descentralização mostram que há poucas provas de que seja eficaz essa política e que há provas consideráveis de que não aumenta nem a eficiência, nem a eficácia e nem a participação local”, adiantando que os governos apenas insistem numa política de descentralização para “aumentar a participação não dos indivíduos em geral, mas de determinados indivíduos e grupos” e porque “alguns grupos que estão no governo” resguardam assim os seus interesses face a outros grupos que “também estão no governo” (ROSAR, 1997, 112-114); pelo que, conclui, “o processo de descentralização pela via da municipalização, induzida pelo governo federal, produziu um efeito desagregador das redes municipais, afectando directamente a expansão e a qualidade do ensino”, sobretudo porque “a questão da municipalização do ensino é [...] uma dimensão da luta pela hegemonia [...]” (ROSAR, 1997: 136-138).

---

<sup>33</sup> A este propósito apresenta ainda o autor um exemplo duma “Escola Estadual em uma cidade do interior paulista” onde o Prefeito Municipal interferiu directamente com o processo de escolha de um novo Vice-Director, ameaçando a Directora com a “ausência de qualquer colaboração por parte da Prefeitura Municipal” se não aceitasse o nome por ele proposto. (OLIVEIRA, 1997: 175)

## **2. A Transferência de Competências em Portugal**

Na realidade do sistema educativo português, apesar de algumas vozes discordantes, é actualmente consensual que “os municípios [...] podem, por isso, participar na provisão pública de educação à população” e as suas atribuições não precisam de ser substancialmente alteradas, apenas postas em prática, já que, na opinião de Pinhal, “não seria pois necessário mexer grandemente no quadro actual das atribuições e competências municipais, embora fosse necessário repensar o financiamento das autarquias locais e definir melhor o quadro das relações entre as administrações central e local, visando-se o respeito pelos princípios constitucionais de subsidiariedade, de descentralização democrática da administração pública e da autonomia das autarquias locais” (PINHAL, 2004: 59).<sup>34</sup>

A constituição deste quadro de atribuições e competências municipais teve o seu início apenas a partir da implantação do sistema democrático, se bem que só após a década de 1980 se possa falar em verdadeira transferência de competências para os Municípios, e ainda assim, como veremos, com algumas hesitações e discrepâncias entre a vontade legislativa e a sua plena aplicação. Desde essa data, vários diplomas legais se dedicaram a esta matéria, configurando o actual quadro de competências dos municípios, o que procuramos agora discriminar.

### **2.1. As décadas de 1980 e 1990**

O primeiro momento legislativo clarificando as competências municipais surge com o Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março. Apesar de esperado desde Abril de 1979, data estipulada pela Lei de Finanças Locais desse ano<sup>35</sup>, a

---

<sup>34</sup> Note-se que esta opinião, expressa em 2004, é portanto anterior ao Decreto-Lei n.º 144/2008, que, como veremos, veio alargar o leque de competências outorgadas aos municípios.

<sup>35</sup> Lei 1/79, de 2 de Janeiro, art. 10.º: “Sem prejuízo da revisão da Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, o Governo apresentará à Assembleia da República, até 30 de Abril de 1979, uma proposta de lei

definição de atribuições e competências das autarquias apenas aparece consagrada neste Decreto-Lei (a Lei n.º 79/77, apesar de se intitular “Atribuições das autarquias e competências dos respectivos órgãos”, é essencialmente uma delimitação dos órgãos autárquicos, sua constituição e suas competências, e quanto a atribuições revela-se bastante vaga e apenas refere, no artigo 2.º, que “É atribuição das autarquias locais tudo o que diz respeito aos respectivos interesses e, designadamente: *a)* De administração de bens próprios e sob sua jurisdição; *b)* De fomento; *c)* De abastecimento público; *d)* De cultura e assistência; *e)* De salubridade pública”).

O Decreto-lei n.º 77/84 será, portanto, o primeiro acto legislativo a delegar funções nos municípios, mormente no que à educação se refere.

Assim, no Capítulo II, Secção I, artigo 8.º, este Decreto-Lei delimita oito domínios de actuação dos municípios, a saber: *equipamento rural e urbano, saneamento básico, energia, transportes e comunicações, educação e ensino, cultura, tempos livres e desporto e saúde*. Para cada uma delas especifica áreas de intervenção. No caso específico da educação, o Decreto-Lei prevê que a responsabilidade dos municípios compreenda “1) Centros de educação pré-escolar; 2) Escolas dos níveis de ensino que constituem o ensino básico; 3) Residências e centros de alojamento para estudantes dos níveis de ensino referidos no número anterior; 4) Transportes escolares; 5) Outras actividades complementares da acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico, designadamente nos domínios da acção social escolar e da ocupação de tempos livres; 6) Equipamentos para educação de base de adultos.”

Quanto à transferência de verbas este Decreto-Lei é lacunar, apenas se referindo aos investimentos feitos fora das oito áreas atrás referidas e para as quais refere terem de ser feitas “mediante acordo prévio a celebrar com o Governo, e sem qualquer apoio financeiro não previsto na Lei de Finanças Locais...” (secção II, artigo 12.º). Desta redacção podemos inferir que não há

---

de delimitação e coordenação das actuações da administração central, regional e local, relativamente aos respectivos investimentos” e art. 26.º, “O Governo promoverá a publicação por decreto-lei das disposições necessárias à execução desta lei, conjuntamente com o envio à Assembleia da República da proposta de lei de Orçamento Geral do Estado para 1979”.



transferência acrescida de apoios financeiros, devendo os municípios assumir estas competências com base no financiamento de que dispõem, e que se encontra previsto na Lei de Finanças Locais, Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro.

Em suma, considerando a acção centralizadora que se viveu durante o Estado Novo, o regime democrático posterior à Revolução de 1974 iniciou um percurso de descentralização, admitido nos mais variados documentos legislativos. De tal sorte, pode-se considerar o Decreto-Lei n.º 77/84 um decisivo passo nesse sentido, definindo áreas específicas de competência dos municípios, mormente na área da educação.

Todavia, ao não se fazer acompanhar esta transferência de competências com a respectiva e necessária transferência de recursos financeiros, condenou-se o acto legislativo a uma mera prescrição teórica sem a adequada concretização prática: “A primeira grande limitação ao Poder Local em Portugal (e não só) reside no grande número de competências imperfeitas ou burocraticamente tuteladas em que se move. A segunda grande limitação provém do facto do Poder Local se ter institucionalizado em plena «crise fiscal» do Estado e de a descentralização de competências ter constituído, portanto, uma descentralização da crise. Ou seja, descentralização de algumas funções particularmente sensíveis às políticas restritivas da última década e meia, por implicarem quer investimento quer aumento de pessoal, ou ambos” (PORTAS, 1988: 64).

Destas limitações ousamos especificar a que, em nosso entender, melhor traduz a expressão “burocraticamente tuteladas”, e que se trata do recurso a posterior regulamentação. Nalguns casos parte integrante do processo legislativo, noutros eventualmente como estratégia, a verdade é muitos diplomas deixam para posterior regulamentação alguns dos aspectos legislados. Ora este processo, se bem que necessário e exigido em algumas circunstâncias, não deixa de se revelar como um factor de indefinição e de adiamento de concretização efectiva das medidas necessárias.

Assim acontece com este Decreto-Lei n.º 77/84 que delega no Governo a posterior regulamentação “no prazo de 90 dias” das “competências agora atribuídas aos municípios nos termos dos números anteriores [...]”. Ora, no que se refere à *educação e ensino* ficaram por regulamentar quatro das seis

competências, já discriminadas, o que se constitui num manifesto obstáculo a uma efectiva concretização da descentralização. Apenas duas foram regulamentadas, os *transportes escolares*, no Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de Setembro, e a *acção social escolar*, no Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de Dezembro.

Esta circunstância clarifica o desfasamento entre a vontade legisladora e a sua correcta e efectiva aplicabilidade, até porque a fundamentação e justificação do Decreto-Lei n.º 299/84 assume claramente que “o reforço da descentralização do Estado através da atribuição de mais competências às autarquias existentes é um dos objectivos programáticos do presente Governo”.<sup>36</sup>

Quanto ao seu teor, e para além de regulamentar os transportes escolares e de criar o “conselho consultivo de transportes escolares” (CCTE), responsável por colaborar na “preparação do plano de transportes escolares do município”, este diploma consagra a transferência anual “para cada município” de “uma verba do orçamento de Estado, que deverá acompanhar a evolução dos custos inerentes ao exercício” destas funções, sendo que esta se integrará no “Fundo de Equilíbrio Financeiro”. Além disso, transfere para os municípios a propriedade dos veículos que até à data pertencessem a estabelecimentos de ensino, ao Instituto de Acção Social Escolar ou ao Estado, bem como o pessoal que “assegura a condução dos veículos” e que não esteja integrado no quadro dos estabelecimentos de ensino.

Este último aspecto poderá revelar-se de algum significado, na medida em que se poderá considerar como uma primeira transferência na área da gestão dos recursos humanos, ainda que com as condicionantes expostas.

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 399-A/84 regula a Acção Social Escolar, nos seus aspectos de *alimentação*, *alojamento* e *auxílios económicos*. Para tal, cria também o “conselho consultivo de acção social escolar (CCASE)”, transfere para

---

<sup>36</sup> O IX Governo Constitucional, chefiado por Mário Soares, “tomou posse a 9 de Junho de 1983, sendo constituído por uma coligação pós-eleitoral entre o Partido Socialista e o Partido Social-Democrata, com base nos resultados das eleições de 25 de Abril de 1983. Terminou o seu mandato a 6 de Novembro de 1985”. (<http://www.portugal.gov.pt/pt/GC09/Pages/Inicio.aspx> em 19 de Maio de 2010)

os municípios “todos os bens patrimoniais provenientes de legados ou doações feitos às cantinas [...] devendo os seus rendimentos ser aplicados em acções de alimentação nos refeitórios escolares” (artigo 19.º, n.º 2), bem como todo o património e equipamentos afectos aos refeitórios escolares (artigo 20.º), e consagra a transferência respectiva de verbas anuais integradas no Fundo de Equilíbrio Financeiro (artigo 21.º).

De fora desta descentralização ficou a “atribuição de subsídios para o apoio a alunos deficientes e para a aquisição de próteses”. A justificação para esta opção pode, sem extrapolação, ser entendida como o reconhecimento do pesado legado que se atribuía aos municípios: “O primeiro [apoio a alunos deficientes], por, em certas zonas e em certas situações, se poder traduzir, desde já, num encargo a pesar demasiado na gestão municipal, num momento em que muito esforço lhe vai ser exigido par o exercício das novas funções” (preâmbulo).

Dois anos passados, a Assembleia da República publica a Lei n.º 46/86, a Lei de Bases do Sistema Educativo. Novamente, a descentralização é entendida como uma opção a seguir, e por isso, logo no Capítulo I, “Âmbito e Princípios”, se diz que o “sistema educativo organiza-se de forma a [...] descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas, de modo a proporcionar uma correcta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes.” (artigo 3.º, alínea g).

Nesta redacção importa sublinhar dois aspectos. O primeiro, realçando uma clara delimitação do objectivo descentralizador, que, tal como em diplomas anteriores, se apresenta como uma forma de adequar o ensino público às realidades locais e suas populações. O segundo, para problematizar a associação dos termos “descentralizar” e “desconcentrar” que, como já vimos, parecendo equivalentes, não o são.

É certo que “desconcentrar” não implica *per sí* a inibição da descentralização; todavia, sabendo-se, como o provam momentos anteriores, que a vontade legislativa nem sempre encontra paralelo na sua aplicação concreta, a opção pela *desconcentração* pode adiar ou eventualmente iludir práticas efectivamente *descentralizadoras*.

Agrupando este conjunto legislativo da década de 1980 podemos concluir que se deram passos significativos na descentralização da gestão do sistema educativo, impensáveis nas décadas anteriores, muito embora a sua efectivação se revele aquém dos propósitos enunciados e da vontade legislativa manifestada.

Ao contrário do que seria expectável, considerando o corpus legislativo apresentado na primeira metade da década de 1980, só o final da década de 1990 traz novamente a questão da transferência de competências para a acção legislativa. Este hiato de quase 13 anos pode ser explicado pela Governação de Aníbal Cavaco Silva que, liderando o PSD, venceu as eleições de 1985, 1987 e 1991, governando assim até 1995, altura em que lhe sucedeu António Guterres, vencedor do acto eleitoral pelo PS.

Analisando o Programa Eleitoral do XI Governo Constitucional (1987-1991) vemos que, no que se refere à educação, “o Governo elege como elevada prioridade para os próximos quatro anos, a renovação do sistema educativo e o arranque para uma profunda reforma do sector”, privilegiando aspectos como a *universalização*, a *reforma curricular*, a *oferta de formação profissional e profissionalizante*, com “ênfase claro no reforço da autonomia da escola”. Relativamente às autarquias, apenas se refere que a conservação e beneficiação de instalações e equipamentos sociais se fará “em íntima cooperação com as autarquias locais no quadro de um mais efectivo exercício das competências próprias de cada nível da Administração”, situação que, como vimos, se encontra consagrada em legislação anterior. Portanto, o XI Governo Constitucional elegia outras prioridades para a educação, que não o reforço das competências autárquicas.<sup>37</sup>

Da mesma forma, o programa do XII Governo Constitucional releva outras prioridades na área da educação, nem se referindo às autarquias ou ao poder local.<sup>38</sup>

---

<sup>37</sup> O Programa do XI Governo Constitucional foi consultado em <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC11/Governo/ProgramaGoverno/Pages/ProgramaGoverno.aspx>, em 20 de Maio de 2010.

<sup>38</sup> O Programa do XII Governo Constitucional foi consultado em <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC12/Governo/ProgramaGoverno/Pages/Programa.aspx>, em 20 de Maio de 2010

Já o XIII Governo Constitucional (1995-1999), desta feita liderado por António Guterres, apresenta um programa onde, referindo-se à educação, nas “medidas de natureza geral” refere na alínea b) a “concretização de Conselhos Locais de Educação enquanto órgãos de participação democrática dos diferentes agentes e parceiros sociais, visando a definição de orientações e o acompanhamento das medidas adequadas às diferentes realidades do País”, na alínea c) a “reforma do Sistema de Administração e Gestão da Educação, clarificando competências entre os Serviços Centrais - a quem competirá o exercício de funções normativas, de avaliação, inspecção e controlo - e dos Serviços Regionais do Ministério - aos quais competirá o exercício de funções de execução, de gestão do sistema e de acompanhamento e apoio às escolas” e na alínea d) o “desenvolvimento de mecanismos apropriados a um maior protagonismo do poder local, numa perspectiva de descentralização, estabelecendo, através do diálogo com as autarquias locais, a transferência de competências com afectação dos necessários meios, visando, prioritariamente, a criação de uma rede nacional de educação pré-escolar e a gestão das infra-estruturas do ensino básico”<sup>39</sup>. Como podemos constatar, a orientação ideológica dos governos de Cavaco Silva elegia outras prioridades que não a transferência de competências para os municípios, pelo que, conseqüentemente, não encontramos legislação relacionada. Já o governo socialista iniciado em 1995 programava explicitamente *a transferência de competências com afectação dos necessários meios*, pelo que naturalmente se compreende os actos legislativos que surgem no final da década de 1990.

Assim, a 6 de Agosto, a Lei n.º 42/98 redefine o “regime financeiro dos municípios e das freguesias”. Estamos perante uma nova forma de Lei das Finanças Locais, que prevê uma nova afectação financeira, mormente através duma percentagem sobre os impostos, IRC, IRS e IVA, e que institui o Fundo Geral Municipal (FGM, que “visa dotar os municípios de condições financeiras

---

<sup>39</sup> O Programa do XIII Governo Constitucional foi consultado em <http://www.portugal.gov.pt/pt/GC13/Governo/ProgramaGoverno/Pages/ProgramaGoverno.aspx>, em 20 de Maio de 2010

adequadas ao desempenho das suas atribuições, em função dos respectivos níveis de funcionamento e investimento”, artigo 11.º).

Naturalmente, a actualização da Lei da Finanças Locais não foi um acto isolado, e veio acompanhada pelo consequente alargamento das competências dos municípios, expresso nas Leis n.º 159/99, de 14 de Setembro, e n.º 169/99, de 18 de Setembro.

A primeira delas, mais importante para o nosso objectivo, alarga o leque de competências sob a gestão dos municípios; a segunda, consagra a estrutura, orgânica e funcionamento dos órgãos autárquicos, e foge portanto ao específico a que nos propomos. Ainda assim convém referir que esta Lei n.º 169/99 estabelece que “a câmara, sob autorização da assembleia municipal, pode delegar competências nas juntas de freguesia interessadas, mediante a celebração de protocolo” (artigo 66.º), nomeadamente na “conservação e reparação de escolas do ensino básico e do ensino pré-escolar;” (alínea g).

A Lei n.º 159/99 insere-se no princípio da *subsidiariedade*, ou seja transferem-se competências para o “nível da administração melhor colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade aos cidadãos.” (artigo 2.º, ponto 2) e faz-se “acompanhada dos meios humanos, dos recursos financeiros e do património adequados ao desempenho da função transferida.” (artigo 3.º, ponto 2). Portanto, mantêm-se estes dois princípios, já enunciados nos diplomas anteriores. De igual forma, prevê-se a transferência de pessoal “adequado aos serviços ou equipamentos transferidos” (artigo 12.º).

Todavia, distingue as “modalidades de transferência” (artigo 5.º), que podem ser *universais* ou *não universais*, (artigo 6.º) consoante se efectuem “simultânea e indistintamente para todos os municípios” ou “mediante contratualização entre os departamentos da administração central competentes e todos os municípios interessados”, respectivamente, o que acrescenta uma possibilidade de individualização de cada município quanto às competências a serem transferidas.

No que se refere às atribuições dos Municípios na área da Educação (artigo 19.º), este diploma não só reitera algumas das competências já enunciadas em legislação anterior (na gestão dos transportes escolares, no

serviço de refeitório, na garantia de alojamento como alternativa ao transporte escolar e no domínio da acção escolar) como amplia o raio de jurisdição dos Municípios, indicando outros sectores de intervenção. Assim, especifica as competências de “construção, apetrechamento e manutenção” dos edifícios do pré-escolar e do ensino básico e delega funções no apoio ao “desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico” (ponto 3, alínea e), na “educação extra-escolar” (ponto 3, alínea f) e na gestão do “pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico” (ponto 3, alínea g). Além disso, incumbe os Municípios de “elaborar a carta escolar a integrar nos planos directores municipais” e a “criar os conselhos locais de educação” (ponto 2).

Estes três últimos aspectos parecem assumir particular relevância neste percurso de descentralização.

Relativamente à criação dos “conselhos locais de educação” e à elaboração das “cartas escolares”, esta medida tornou-se na “inovação mais importante” de todas as medidas tomadas em finais da década de 1990, uma vez que “com esta proposta o município deixa de ser considerado apenas um parceiro educativo de estatuto privado para ser uma parte integrante da administração da educação pública” (FERNANDES, 2004: 38). Esta mesma perspectiva foi assumida por vários municípios que, ainda antes destas medidas serem *legalmente exigíveis*, as colocaram em prática<sup>40</sup>.

Na verdade, apenas com o Decreto-Lei n.º 7/2003 de 15 de Janeiro se legisla essa obrigatoriedade. Este diploma, assumindo novamente o *objectivo fundamental da concretização da descentralização*, propõe-se colmatar uma *lacuna* na atribuição de competências, “transferindo efectivamente competências relativamente aos conselhos municipais de educação, um órgão essencial de institucionalização da intervenção das comunidades educativas a nível do

---

<sup>40</sup> Esta questão encontra-se problematizada por exemplo por João Pinhal que, a este respeito, refere que os municípios “visavam certamente uma melhoria da oferta educativa local, sendo possível que muitos deles também vissem nessa colaboração [participação concertada das instituições concelhias com intervenção no sector] um factor de legitimação acrescida da acção municipal ou mesmo um modo de promover o aprofundamento da democracia local” (PINHAL, 2004: 55).

concelho, e relativamente à elaboração da carta educativa, um instrumento fundamental de ordenamento da rede de ofertas de educação e de ensino” (Preâmbulo).

Desde já, e antes de salientarmos outros aspectos constantes neste diploma, chamamos a atenção para um aspecto aparentemente secundário, mas que não deixa de transparecer a ideologia subjacente ao próprio acto normativo, mormente a de valorizar o papel dos municípios. Referimo-nos à alteração da designação de “conselhos *locaís* de educação” para “conselhos *municipais* de educação”, e de “carta *escolar*” para “carta *educativa*”. No Decreto-Lei n.º 159/99, cuja finalidade é estabelecer “o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais” (artigo 1.º - “objecto”), apenas se refere, como já referimos, que é competência dos órgãos municipais elaborar a carta *escolar* e criar os conselhos *locaís* de educação; já o Decreto-Lei n.º 7/2003 tem por finalidade específica “os conselhos municipais de educação, regulando as suas competências, a sua composição e o seu funcionamento” e “a carta educativa, regulando o processo de elaboração e aprovação da mesma e os seus efeitos” (artigo 1.º - “objecto”) e, como fazemos notar, altera a designação. Ora a terminologia *municipal* em vez de *local* manifestamente identifica o município como a entidade responsável por essa política *local*, de forma análoga, o mesmo acontece com a utilização de *educativa* em substituição de *escolar*, pois, por um lado, retira a conotação com a “escola” alargando-a ao conceito *educativo* que precisamente era alvo de transferência de competências para os municípios. Julgamos portanto que esta nova designação é reveladora duma intenção político-ideológica de valorizar o papel dos municípios no sistema educativo.

Deste Decreto-Lei n.º 7/2003 relevamos ainda o artigo 4.º, onde se enumeram as competências do Conselho Municipal de Educação, das quais destacamos a “coordenação do sistema educativo e articulação da política educativa com outras políticas sociais, em particular nas áreas da saúde, da acção social e da formação e emprego” (ponto 1, alínea a), a “participação na negociação e execução dos contratos de autonomia, (ponto 1, alínea c) e a responsabilidade de tomar “medidas de desenvolvimento educativo, no âmbito do apoio a crianças e jovens com necessidades educativas especiais, da



organização de actividades de complemento curricular, da qualificação escolar e profissional dos jovens e da promoção de ofertas de formação ao longo da vida, do desenvolvimento do desporto escolar, bem como do apoio a iniciativas relevantes de carácter cultural, artístico, desportivo, de preservação do ambiente e de educação para a cidadania” (ponto 1, alínea f), por nos parecerem aquelas que melhor alargam o poder de intervenção do município. Aliás, nesta redacção da alínea f) podemos encontrar também a recorrência na incumbência de organizar actividades de complemento curricular, que, mais tarde, com o Despacho nº 12 591/2006, de 26 de Maio, se traduzirá na responsabilização pelas *actividades de enriquecimento curricular*(AEC).

O terceiro aspecto da Lei n.º 159/99 que merece particular realce é o que se refere à transferência da gestão do pessoal não docente, pois encontramos-nos perante um novo campo das funções atribuídas aos municípios. É certo que já em diplomas anteriores a transferência de algumas competências incluía igualmente a transferência do pessoal não docente a elas associado; todavia, não se transferia a gestão do pessoal não docente por si só, mas apenas aqueles que, individualmente, se encontravam, directamente afectos a determinada função ou serviço transferido.

Neste sentido se manifesta Neto Mendes que, associando estas duas competências (a organização das AEC e a gestão do pessoal não docente), bem como o alargamento das competências e processos associados, admite a possibilidade de “o município adquirir um novo protagonismo, [...] já não apenas como promotor e coordenador local das políticas educativas centrais, mas como autor e intérprete das suas próprias políticas educativas” (NETO-MENDES, 2007).

Em suma, a década de 1990 deu seguimento ao caminho iniciado na década anterior, reforçando e ampliando o leque de competências dos municípios na área da educação, nomeadamente pela transferência da gestão do pessoal não docente do ensino pré-escolar e do 1.º ciclo do ensino básico.

## 2.2. O Decreto-Lei n.º 144/2008

A 28 de Julho de 2008, o Decreto-Lei n.º 144/2008 retomou a transferência de competências para as autarquias, alargando novamente o conceito de *regionalização* constante na versão primeira da Lei de Bases do Sistema Educativo.

Logo no primeiro parágrafo do preâmbulo pode ler-se que “o Programa do XVII Governo prevê o lançamento de uma nova geração de políticas locais e de políticas sociais de proximidade, assentes em passos decisivos e estruturados no caminho de uma efectiva descentralização de competências para os municípios” e que, por isso, “o Governo entende que se impõe um aprofundamento da verdadeira descentralização, completando o processo de transferência de competências para os municípios, em paralelo com a alocação dos recursos correspondentes”, acrescentando que este processo se realiza após entendimento com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP). Mais adiante, no terceiro parágrafo, pode ler-se novamente que “importa dar início a uma efectiva descentralização de competências que tenha como horizonte a transformação estrutural das políticas autárquicas, designadamente em matéria de educação”.

No seguimento, enumera a transferência de competências nas áreas do pessoal não docente das escolas básica e da educação pré-escolar; na componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar; nas actividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico; na gestão do parque escolar e na acção social dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico; e nos transportes escolares relativos ao 3.º ciclo do ensino básico.

Como se percebe, nenhuma destas áreas é completamente nova em relação a diplomas anteriores, pelo que se trata sobretudo de um alargamento das competências já delegadas. Assim, por um lado, a gestão do pessoal não docente, do parque escolar, da acção social e dos transportes escolares alarga-se a todo o ensino básico, quando antes estavam confinadas ao 1º ciclo; por outro, as competências nas áreas do pessoal não docente e nas actividades de enriquecimento curricular vêm alargado o seu raio de acção.

Em nosso entender, a mais significativa será a relativa à área do pessoal não docente, sobretudo porque se refere à gestão de recursos humanos que, no quadro das alterações actuais, tem suscitado alguma polémica. De facto, os municípios passam a exercer competências nas áreas do recrutamento, afectação e colocação do pessoal, gestão de carreiras e remunerações e poder disciplinar. Do mesmo modo, à Câmara Municipal cabe a homologação de recursos em matéria da avaliação de desempenho do pessoal não docente.

Resumidamente, e de forma esquemática, poderemos apresentar assim as competências dos municípios na área da educação:

**Tabela 3 - Competências educacionais do município português**

Nível de Ensino	Competências
<ul style="list-style-type: none"> <li>Educação pré-escolar</li> <li>Ensino Básico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestão de transportes escolares (ou alojamento);</li> <li>Acção Social Escolar;</li> <li>Construção, apetrechamento e conservação de edifícios<sup>41</sup>;</li> <li>Gestão de pessoal não docente;</li> <li>Actividades Complementares de Acção Educativa, como as Actividades de Enriquecimento Curricular (AEC);</li> <li>Definição de políticas locais de educação (nomeadamente as referentes às AEC e as decorrentes da Carta Educativa);</li> <li>Participação em órgãos de gestão escolar (no Conselho Geral) e cooperação na celebração de contratos de autonomia das escolas<sup>42</sup>.</li> </ul>

<sup>41</sup> Considerando por um lado que o Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho, pressupõe a celebração de contratos individuais, e, por outro, que há escolas onde, no mesmo edifício, funcionam os níveis secundário e básico de ensino, a inclusão de alguns edifícios nesta competência pode depender do respectivo contrato. O mesmo acontece igualmente com a gestão do pessoal não docente destas escolas.

Cautelosamente, o alargamento de competências previsto no Decreto-Lei n.º 144/2008 depende do acordo entre a tutela e as autarquias, como definido no Capítulo III, art. 12º., onde se expõem cláusulas obrigatórias dos contratos a celebrar, bem como procedimentos financeiros no caso de eventual incumprimento das obrigações ou do investimento a que os municípios ficam sujeitos. Portanto, este Decreto-Lei não só alarga o leque de competências delegadas nos municípios, como revigora intensamente a possibilidade de negociação individual do Ministério com cada um dos municípios. Admite-se portanto que as condições de execução das competências, nomeadamente no que se refere à complementar transferência de recursos financeiros e outros, não seja universal, antes pelo contrário, possa, em última análise, ser tão diferente quanto o são os municípios que encetarem tal negociação<sup>43</sup>. Neste contexto, a referência a *municípios* pode não designar apenas o conjunto dos Municípios tidos como um todo, mas sim o somatório de cada município, tido como unidade individual, distinta das demais.

Dada a importância e sobretudo actualidade deste diploma, parece-nos desde já importante adiantar algumas considerações sobre a sua aplicação. Assim, destacamos a aparente contradição contida no preâmbulo, onde, primeiramente, se justifica este acto legislativo como “dar início a uma efectiva descentralização de competências”, e, mais adiante, refere que “se impõe um aprofundamento da verdadeira descentralização, completando o processo de transferência de competências para os municípios”. A solução para esta contradição poderia ser encontrada na especificação da descentralização como via para uma “transformação estrutural das políticas autárquicas”, assumindo-se este diploma na linha duma reforma do funcionamento autárquico, que não é, já que a sua finalidade é tão só a definição das competências das autarquias em

---

<sup>42</sup> Segundo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, “Por contrato de autonomia entende -se o acordo celebrado entre a escola, o Ministério da Educação, a câmara municipal e, eventualmente, outros parceiros da comunidade interessados, através do qual se definem objectivos e se fixam as condições que viabilizam o desenvolvimento do projecto educativo apresentado pelos órgãos de administração e gestão de uma escola ou de um agrupamento de escolas” (Artigo 57.º).

<sup>43</sup> Recorde-se que esta possibilidade já estava consagrada em legislação anterior, concretamente na Lei n.º 159/99, Artigo 5.º.

“matéria de educação”, e mesmo aqui nos termos a serem protocolados entre o Ministério da Educação e cada uma das autarquias que assim o entenderem acordar.

Como tal, assumimos a interpretação desta contradição como reflexo duma vontade de descentralização, amiúde expressa, mas raramente concretizada, ideia reconhecida por alguns autores, como nos mostra Inês Cerca (CERCA, 2007)<sup>44</sup>. O reconhecimento deste desfasamento pode até ser encontrado neste preâmbulo, se atendermos às considerações finais, onde se refere que *importa* “consagrar em lei a transferência efectiva de competências para os órgãos dos municípios em matéria de educação”, donde se pode concluir a aceitação da falta de uma *transferência efectiva*.

Contudo, se a esta aceitação juntarmos uma outra, relativa à *muito positiva* “experiência desenvolvida pelos municípios no âmbito do sistema educativo”, não se compreenderá então por que motivo esta transferência fica dependente do acordo e protocolo com os municípios e, mais ainda, se traduz *apenas* numa ampliação de competências já anteriormente delegadas.

De facto, quando comparamos este diploma com legislação anterior, nomeadamente a Lei n.º 159/99, que assume *concretizar* “os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local” (art. 1.º), percebemos que as áreas de intervenção se repetem.

Da necessidade de *negociação* resultou que menos de 1/3 dos municípios contratualizassem a transferência de competências consagrada neste Decreto-Lei.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> A título de exemplo, “O papel do município acaba por ficar, **mais uma vez**, limitado ao de financiador e legitimador de algo que as escolas desejam”, (pág. 109, referindo-se ao Decreto-Lei 115-A/98 de 15 de Janeiro) ou “**Mais uma vez**, estamos perante um grande desfasamento entre o que está consagrado na lei e a aplicação do normativo” (pág. 110, desta vez referindo-se ao Decreto-Lei 159/99, de 14 de Setembro). O nosso destaque apenas visa mostrar a recorrência desta ideia.

<sup>45</sup> Segundo informação contida no site do Ministério da Educação em Novembro de 2008, assinaram o protocolo os 90 seguintes municípios: Águeda, Alandroal, Albufeira, Alenquer, Almeirim, Alpiarça, Alvito, Amadora, Arcos de Valdevez, Armamar, Arronches, Arruda dos Vinhos, Azambuja, Baião, Borba, Braga, Cabeceiras, Campo Maior, Carraceda de Ansiães, Cartaxo,

### 2.3. A Perspectiva dos Municípios

Como se pode deduzir, inicialmente apenas 90 dos 308 municípios portugueses assinaram o protocolo de transferência de competências previsto no Decreto-Lei n.º 144/2008, um número à primeira vista reduzido. Para a sua justificação podem ser invocadas várias razões, como o sejam a fase inicial do processo de transferência, o decorrer da fase de negociação, a natural hesitação face à mudança, a falta duma mais adequada divulgação do teor dos contratos a celebrar, entre outras. Consideradas no seu conjunto, estas razões podem até justificar a interpretação deste número como positivo. De qualquer das formas, não deixa de ser um número reduzido face ao total de municípios e, mais que isso, reflexo factual duma recusa do processo de transferência previsto neste Decreto-Lei. Mais ainda, esta recusa é sinal evidente da polémica que desde sempre acompanhou este novo quadro de transferência de competências, bem como o processo que lhe está associado. Aliás, actualmente, quase dois anos

---

Castelo Branco, Cinfães, Crato, Cuba, Espinho, Estremoz, Évora, Fafe, Faro, Felgueiras, Ferreira do Alentejo, Freixo de Espada à Cinta, Gavião, Golegã, Gondomar, Grândola, Guimarães, Loures, Lourinhã, Lousada, Matosinhos, Mealhada, Melgaço, Mira, Mirandela, Monção, Montalegre, Montijo, Mortágua, Mourão, Murça, Nisa, Óbidos, Olhão, Ourique, Paços de Ferreira, Parede, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte de Sor, Porte, Portimão, Régua, Reguengos de Monsaraz, Resende, Rio Maio, Sabrosa, S. Brás de Alportel, Santarém, Santo Tirso, Sertã, Silves, Sines, Santa Marta de Penaguião, Tabuaço, Tarouca, Tavira, Terras de Bouro, Torre de Moncorvo, Trofa, Valença, Viana do Castelo, Vila do Conde, Vila Flor, Vila de Rei, Vila Nova de Cerveira, Vila Nova da Barquinha, Vila Nova de Foz Côa, Vila Velha de Rodão, Vizela.

([http://www.min-edu.pt/np3content/?newsId=2586&fileName=Lista\\_de\\_munic\\_pios.pdf](http://www.min-edu.pt/np3content/?newsId=2586&fileName=Lista_de_munic_pios.pdf), segundo pesquisa feita em 20 de Maio de 2010)

Quase um ano depois, em Setembro de 2009, o Jornal “Público” na sua versão on-line dá conta que “Ao longo do último ano mais onze autarquias assinaram este protocolo, elevando assim para 103 o número de municípios que decidiram assumir mais competências na área da Educação” e que “segundo a ministra da Educação, Maria de Lurdes Rodrigues, em Abril outras 50 autarquias estavam a negociar com a tutela a transferência destas competências” ([http://www.publico.pt/Educa%C3%A7%C3%A3o/ministerio-da-educacao-ja-formalizou-transferencia-de-competencias-com-103-autarquias\\_1401553](http://www.publico.pt/Educa%C3%A7%C3%A3o/ministerio-da-educacao-ja-formalizou-transferencia-de-competencias-com-103-autarquias_1401553), segundo pesquisa feita em 20 de Maio de 2010)

volvidos, há municípios que ainda não assinaram o contrato, e outros que se encontram na fase de negociação.

Valorizando então esta acentuada recusa, importa vislumbrar, ainda que de forma necessariamente breve, alguns motivos que a sustentam. Para tal, olhemos primeiramente para a posição da ANMP, através da leitura rápida de dois documentos; depois, para a perspectiva das Câmaras Municipais de Águeda e Albergaria-a-Velha, a primeira que assinou o referido contrato, e a segunda que não o fez, através da opinião dos respectivos vereadores responsáveis pelo pelouro da educação.

Ora, a ANMP pronunciou-se sobre o projecto de diploma de que resultaria o Decreto-Lei n.º 144/2008 e fê-lo também em relação à minuta do contrato que este diploma exige.

Da análise que a ANMP faz ao projecto do diploma ressaltam sobretudo as preocupações com as transferências financeiras, que assentam em princípios gerais, mas que descuram aspectos particulares capazes de “grandes flutuações” nos montantes envolvidos. Além disso, e a fim de cumprir com o contrato de execução previsto nesse diploma, a ANMP deixa uma lista dos esclarecimentos que considera necessários à clarificação do que concerne a cada uma das competências transferidas.<sup>46</sup>

Depois da publicação do Decreto-Lei n.º 144/2008 a ANMP referiu-se à minuta de contrato. Novamente sobressai uma opinião negativa do legislado, sobretudo porque considera que o Ministério da Educação não acolheu as opiniões previamente por si manifestadas sobre diferentes aspectos de todas as competências a serem transferidas. Mantém-se também a preocupação com a forma de financiamento, bem como com outros aspectos, como a tutela do pessoal não docente, que colide com o Decreto-Lei n.º 75/2008, sobre o regime de autonomia das escolas.

Esta posição da ANMP é assumida integralmente pelo vereador da Câmara Municipal de Albergaria-a-Velha, que reitera a questão financeira e acrescenta a “falta de ponderação num conjunto de decisões que têm sido tomadas ao nível da

---

<sup>46</sup> Cf. “Projecto de diploma que desenvolve o quadro de transferência de competências para os Municípios em matéria de educação.”

administração central”. No que diz respeito à questão financeira, realça “a falta de clarificação dos termos de transferência do **Pessoal não docente** [mantemos o destacado original], que no caso do Município de Albergaria-a-Velha tem um peso muito próximo dos **70%**, nomeadamente acerca das despesas com a ADSE, progressões na Carreira, trabalho extraordinário, modelo de gestão e rácio”, e acrescenta ainda outras questões, como relativas à “recuperação/construção” do parque escolar e as que se referem aos transportes escolares. Quanto à falta de ponderação da administração central aplica-a tanto às medidas implementadas, em sua opinião “avulsas” e “pouco reflectidas”, como também ao próprio processo de negociação, pois a Câmara Municipal respondeu ao modelo de protocolo inicial proposto pelo Ministério da Educação, manifestando a sua posição e as suas “preocupações”, mas não recebeu depois qualquer outra informação, “até há poucos dias”, quando “a Sr.<sup>a</sup> Directora Regional convidou a CMAAV para uma reunião a fim de reiniciarmos o processo”. Além disso, acrescenta o exemplo das AEC que “apareceram, no primeiro ano, em Julho, para apresentarmos candidatura em Agosto e iniciarem no primeiro dia de aulas de Setembro!”

Apesar de considerar as áreas de intervenção definidas no quadro das competências como complementares, destaca os aspectos relativos ao parque escolar como uma prioridade concelhia e, conseqüentemente, um aspecto determinante no processo negocial.

Finalmente, reafirma os motivos da recusa de assinatura do protocolo, que espera ver agora superados, não só porque “se o processo tivesse sido bem pensado e atempado, muitas das questões que se levantaram e que agora estão corrigidas não teriam razão se ser”, mas também porque reconhece “a proximidade” como “um factor que pode contribuir para uma melhor gestão, quer do pessoal, quer da manutenção dos espaços e equipamentos ”

Já a vereadora responsável pelo pelouro da educação da Câmara Municipal de Águeda considera que o contrato celebrado com o Ministério da Educação se revela uma mais-valia para as escolas e para os alunos do concelho, sobretudo considerando a proximidade que a autarquia mantém com as escolas, situação que considerou determinante na assinatura do contrato. Aliás, acrescenta que a transferência de competências prevista no Decreto-Lei n.º



144/2008 veio ao encontro do “trabalho que já era realizado mesmo sem existir o referido contrato de execução”. Reconhece como maior dificuldade a questão financeira, que prevê venha a agravar-se de futuro, e alguns constrangimentos para a autarquia, tais como o “quadro de pessoal a trabalhar nos Serviços de Educação e mesmo no Serviço de Recursos Humanos”. Salaria que “as questões relacionadas com a manutenção e apetrechamento dos edifícios” e “as questões relacionadas com o Pessoal Não Docente” mereceram especial atenção por parte da autarquia na negociação, a fim de evitar maior penalização “financeira” da autarquia, mas faz questão de referir a “total abertura por parte da DREC para negociar as condições do contrato de execução” e o “acompanhamento ao contrato” que tem sido feito com Equipa de Apoio às Escolas. Por outro lado, não destaca como prioritária para o concelho nenhuma das áreas de intervenção do novo quadro de competências.

De forma resumida, arriscamos dizer que a Câmara Municipal de Águeda optou pela assinatura do contrato por ter sido essa a opinião das escolas do município e por, ponderadas as vantagens e dificuldades, sobretudo as relativas à área financeira, considerar que o contrato seria proveitoso para a relação que a autarquia mantém com os respectivos Agrupamentos de Escolas.

Comparativamente, resulta evidente que as questões financeiras predominam amplamente no conjunto das preocupações que envolvem a assinatura destes contratos. Para além destas, directa ou indirectamente decorrentes das competências delegadas, surgem outras relacionadas especificamente com alguma das competências, como o sejam as relativas aos edifícios e às Actividades de Enriquecimento Curricular, e ainda com a coexistência no mesmo espaço dos níveis básico e secundário de educação. Por outro lado, reconhecem-se proveitos na gestão municipal, nomeadamente pela proximidade relativamente às escolas e aos seus intervenientes, que resultam em benefício do ensino e, consequentemente, dos alunos.

## CONCLUSÃO

Retirar conclusões dos dados apresentados não se afigura tarefa particularmente fácil. De facto, ao analisarmos a transferência de competências para os municípios em matéria de educação, considerando as disposições legais que a suportam, não nos movimentamos apenas no universo factual dos artigos legislativos, mas também no âmbito de finalidades, objectivos e intenções. Por um lado, elencar e até comparar os artigos normativos enquadra-se num estudo objectivo, consubstanciado no universo factual do texto; por outro, tentar perceber o alcance dessas medidas, o efeito conseguido ou avaliar do seu impacto, implica já uma análise mais subjectiva, na qual se corre o risco de involuntariamente menosprezar alguma perspectiva ou valorizar algum aspecto secundário. Não obstante, deixar de o fazer seria beliscar a natureza do nosso estudo.

Metodologicamente, centramo-nos no universo de Portugal Continental, nosso principal desígnio, sendo que as restantes referências surgirão na relevância deste propósito.

Desde logo, como é evidente, resulta claro uma permanente preocupação teórica com a *descentralização*, comumente aceite como a melhor opção para a valorização do ensino público, ainda que diverjam as opiniões sobre a melhor forma de a aplicar<sup>47</sup>, e manifestamente patente nos diversos preâmbulos dos diplomas legais; além disso surge traduzida numa progressiva transferência de competências para diferentes entidades, entre as quais se destacam os Municípios, que têm vindo a assumir um papel cada vez mais preponderante. Todavia, os sucessivos diplomas legais propõem-se *reforçar* ou superar *lacunas* da legislação que lhe é precedente, o que, juntamente com a factual constatação do incumprimento do estipulado, deixa perceber que aos intentos políticos e legais nem sempre corresponde a devida concretização prática. Por outro lado,

---

<sup>47</sup> Recordem-se as opiniões apontadas no Capítulo 1 e, a título de exemplo, confirmam-se estas palavras de Hans Weiler: "(...) a ênfase actual pela descentralização parece estar especialmente enraizada, apesar das consideráveis dificuldades que existem para chegar a um acordo sobre o que, na prática, significa exactamente a «descentralização» e dos avanços tão pouco encorajadores que se obtiveram dos reais intentos de descentralização empreendidos" (WEILER, 1999: 97).

esta transferência é sempre alvo de acesa discussão, sobretudo porque, sustentam alguns, não é tão ambiciosa quanto o devia ser e, considera a larga maioria, não se faz acompanhar do devido enquadramento financeiro que possibilite aos Municípios a sua mais eficaz aplicação. Esta questão financeira acaba frequentemente por ser a *pedra de toque* de toda a polémica, muitas vezes encimando todas as críticas feitas e motivo ainda de algumas reservas quanto à eficiência da *municipalização*. Para além disso, os diplomas legais permitem-nos ainda perceber que nos últimos trinta anos o processo de transferência de competências com impacto na educação tem sido maioritariamente feito nos mandatos de governo do Partido Socialista e apenas em pequena escala nos de governo do Partido Social Democrata.

Num segundo aspecto, o município brasileiro, comparado com o sistema português, é dotado de uma maior intervenção no sistema de ensino, teoricamente quase plena pois pode administrar todos os níveis de ensino, e as suas competências correspondem à quase total organização do ensino, o que naturalmente inclui a gestão do pessoal docente e a definição de uma parte do currículo<sup>48</sup>, situação aparentemente distante no panorama português. Porém, esta maior autonomia arrasta outras condicionantes, como a precariedade da função docente, por vezes afectada por razões de clientelismo. Não obstante, pode-se afirmar, considerando este contexto, que se tratará de uma *municipalização*, se bem que, como vimos, alguns autores não o aceitem por inteiro.

Em Portugal, uma análise diacrónica dos momentos de transferência de competências permitem-nos concluir um caminho rumo a um sistema educativo idêntico ao que agora vigora no Brasil<sup>49</sup>. Como tal, a manter-se esta orientação,

---

<sup>48</sup> Como já dissemos, o município é responsável pela organização curricular das suas escolas, para o que tem de respeitar uma base comum nacional (que compreende as áreas do ensino de língua portuguesa, matemática, estudo físico e social, realidade histórica e política e artes e educação física).

<sup>49</sup> Esta similitude mais se acentua se acrescentarmos outros aspectos, como o também recente Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, que institui a figura do Director como o “órgão de administração e gestão do agrupamento de escolas ou escola não agrupada nas áreas pedagógica, cultural, administrativa, financeira e patrimonial” (Artigo 18.º), dotado de um conjunto

podemos antecipar para o sistema educativo português virtudes e vicissitudes já perceptíveis no sistema brasileiro.

Um terceiro aspecto prende-se com o motivo, ou a génese, deste processo de transferência de competências no contexto português. De facto, a cada passo parecem existir duas forças em constante conflito, o Governo Central, por um lado, e os municípios, por outro; mais ainda, parece que as opções do poder central se desviam sempre dos propósitos e intenções do poder local. À parte das questões político-partidárias, também elas com interferência nos processos negociais, a transferência de competências parece paradoxal: por um lado pertence aos anseios do poder local, que a valorizam e de certa forma a exigem; por outro, parece ser apenas decidida e executada pelo poder central, pois é sempre acompanhada de críticas de autarcas e demais representantes do poder local, como se, por força do legislado, os municípios se vissem obrigados a aceitar funções e responsabilidades diferentes daquelas que anseiam.

Já aqui deixámos perceber que esta não é a realidade: não é a *descentralização* que está em causa, mas a forma como ela é feita. Por outras palavras, poder central e local partilham da mesma perspectiva teórica favorável à descentralização educativa, mas divergem na forma como essa descentralização se concretiza. Ainda assim, esta dissonância de opiniões pode ser tida como outro dos factores que obstem a uma mais efectiva descentralização da política educativa legislada.

Propositadamente deixamos para o final das nossas conclusões a análise da existência, ou não, do que é designado por *municipalização*, ou seja, repetimos, a opção clara pela *descentralização* do sistema educativo para os municípios.

A confirmar a existência dessa *municipalização* encontramos o progressivo processo de transferência de competências, por nós apresentado, e que, mais do que as áreas de intervenção, alarga o âmbito de competências dessas áreas. Além disso, parece-nos que a negociação individual com cada município é também uma prática condizente com uma valorização do nível administrativo

---

de competências determinantes (Artigo 20.<sup>o</sup>). Se bem que se diferencie do director escolar brasileiro, não deixa de existir uma semelhança teórico-conceptual.

autárquico que, inserido na realidade local, se apresenta como mais capaz de contribuir decisivamente para “a resolução dos problemas e a redução das assimetrias que subsistem na prestação do serviço educativo”, como se pode ler no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 144/2008.

Todavia, estas medidas delegadas nos municípios não representam por si só um processo global de descentralização. De facto, para que de descentralização se tratasse importava que a transferência de competências fosse acompanhada duma equivalente transferência de poder, nomeadamente o referente às áreas legislativa e financeira, o que não se verificou. Assim, com alguma propriedade se poderá falar de *gestão municipal da educação* e não de *municipalização*, dado que, em última análise, é esse o papel dos municípios, gerir o sistema educativo nas áreas delegadas pelo poder central. Aliás, o poder central mantém processos de controlo, como a definição de currículo, a avaliação em final de ciclo, o recrutamento de pessoal docente ou a capacidade de gerar receitas, sendo que este último, como vimos, é apontado como deveras limitador da autonomia local.

Por outras palavras, citamos novamente o alerta de Wanderley Ribeiro, que nos parece realmente pertinente: “pode-se ter um processo de municipalização em que o poder não seja descentralizado, mudando-se apenas a esfera administrativa responsável pela gestão do ensino” (OLIVEIRA, 1997: 175). O autor considera que esta é a tendência dominante no Brasil e, parece-nos, é-o também em Portugal.

Desta forma, somos levados a considerar existir em Portugal um processo mais próximo de *desconcentração* e não de *descentralização*, já que o processo se baseia na delegação de poderes aos municípios.

Portanto, e em consonância, julgamos não existir uma *municipalização* da educação ou do sistema educativo em Portugal, uma vez que, *grosso modo*, aos municípios apenas são delegadas competências de índole administrativa, através das quais lhes cabe gerir os recursos materiais e humanos do sistema educativo local (e estes últimos ainda de forma bastante limitada). Outros aspectos, sobretudo os relacionados com a vertente pedagógica do ensino, continuam arredados do âmbito de actuação municipal.

Mais ainda: se recordamos o conceito alargado de *autonomia*, concluímos como muito limitado o poder legislativo municipal; consequentemente, é igualmente limitada a descentralização empreendida. Apenas num sentido mais restrito reconhecemos essa *autonomia*, ou seja, a capacidade de proferir actos administrativos perfeitos, mas dentro dum quadro de limites estabelecido pelo poder central. Como tal, novamente somos levados a rejeitar a existência duma *municipalização* da educação.

Assim sendo, no que se refere ao sistema educativo, os municípios gozam de autonomia administrativa, mas apenas no âmbito das competências que lhe são outorgadas e entre estas não constam algumas, como a possibilidade de definição curricular ou a gestão do pessoal docente, que nos parecem determinantes para que pudéssemos referir-mo-nos à existência duma *municipalização da educação*. O actual quadro de competências parece-nos, portanto, insuficiente para admitirmos a existência duma *municipalização* da educação em Portugal Continental.

Ao longo da nossa investigação deparámo-nos com algumas dificuldades que, naturalmente, condicionaram o presente trabalho. Desde logo, limitações de ordem pessoal e profissional, já que esta investigação ocorreu em simultâneo com o nosso desempenho docente no ensino básico e secundário, o que, como se compreende, reduz o tempo e as condições disponíveis para a sua concretização. Depois, a própria natureza e âmbito em que foi realizado este trabalho, ou seja, o mestrado em Ciências da Educação, que impõe limites à sua extensão documental, o que, consequentemente, limita também a extensão temática. Por fim, outras restrições resultantes da temática e metodologia escolhidas, uma vez que o estudo comparativo exigiu um contacto com uma realidade socialmente distinta e geograficamente distante, circunstâncias nem sempre fáceis de superar, até pela impossibilidade de contactar com alguma bibliografia e legislação.

Não obstante, julgamos que as fontes utilizadas e a metodologia escolhida contribuem para apresentar o quadro de competências decretadas que, actualmente, os municípios de Portugal Continental dispõem em matéria de

educação e, mais que isso, para demonstrar o caminho progressivo na valorização dos municípios como agentes locais do sistema educativo, sem que, no entanto, se possa ainda considerar haver uma municipalização do ensino.

Simultaneamente, este estudo deixa algumas questões em aberto, quer por não terem sido exploradas tanto quanto o poderiam ter sido, quer por decorrerem directa ou indirectamente dos resultados apresentados. É o caso, por exemplo, das Actividades de Enriquecimento Curricular: enquanto actividades educativas e da inteira responsabilidade dos municípios, são estes quem define e coordena a sua execução. Por isso, realizar um trabalho de campo que possa averiguar esta capacidade municipal será sem dúvida um contributo valioso para melhor esclarecer a legitimidade do caminho progressivo rumo à municipalização da educação, que apresentámos neste trabalho. Além disso, seria igualmente uma forma de medir a competência do poder local em assegurar um papel mais activo no sistema educativo português.

De igual forma, a cada dia que passa torna-se cada vez mais pertinente realizar um estudo que analise e compare os acordos que o Ministério da Educação tem vindo a assinar com cada um dos municípios, procurando não só delimitar um quadro protótipo da negociação, como também perceber a evolução diacrónica que a negociação tem sofrido ao longo do tempo, e ainda procurando avaliar o impacto que os mesmos têm tido na actuação educativa dos municípios. Sem dúvida que este será um estudo que igualmente muito contribuirá para sustentar ou contrariar uma efectiva política de descentralização educativa por via da municipalização.

Por fim, julgamos de igual mérito um aprofundamento e alargamento do estudo comparativo que apresentámos neste trabalho. Em nosso entender, a avaliação de processos de municipalização do sistema educativo, ou outros processos similares, tida em contextos educativos geográfica e socialmente distintos será sem dúvida um importante contributo para uma avaliação mais eficaz e eficiente da política educativa de “municipalização” no contexto educativo português. Não obstante sabermos todas as condicionantes dum estudo comparativo, e mais ainda sabermos que aquilo que é válido para um contexto poderá não o ser para outro, julgamos que o aprofundamento do estudo sobre o



impacto das políticas do sistema educativo brasileiro, que como vimos atribui papel decisivo aos municípios, bem como o alargamento desse estudo comparativo a outros contextos geográficos e educativos traria um contributo decisivo para a definição dum sistema educativo verdadeiramente descentralizado em Portugal.

## BIBLIOGRAFIA

- AAVV (s.d.). *Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira*. Vol. XI. Lisboa: Editorial Enciclopédia Limitada. (“federalismo” e “federação”)
- AFONSO, Natércio (2003). “A Regulação da Educação na Europa: do Estado Educador ao controlo social da Escola Pública”. In João BARROSO (Org.). *A Escola Pública – Regulação, Desregulação e, Privatização*. Porto: Edições ASA.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira (1996). *O Princípio de Subsidiariedade. Conceito e Evolução*. Rio de Janeiro: Forense.
- BARROSO João (2003). “Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada”. In João BARROSO (Org.). *A Escola Pública – Regulação, Desregulação e, Privatização*. Porto: Edições ASA
- BERCOVICI, Gilberto (2004). *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora.
- BRZEZINSKI, Iria (org.) (2000). *LDB Interpretada: diversos Olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez Editora.
- BUESCU, Maria Leonor Carvalhão (Intr.) (1983). *Compilação de todas as obras de Gil Vicente*. Lisboa: INCM.
- CAETANO, Marcelo (1991). *Manual de Direito Administrativo*. Tomo I. Coimbra: Livraria Almedina.
- CAETANO, Miguel [et.al.] (1982). *Regionalização e poder local em Portugal*. Lisboa: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- CERCA, Inês Maria Leal Oliveira, (2007). *Poder local e educação: que relação? a descentralização de competências educativas para o poder local*. Coimbra: Faculdade de Economia.

- DIAS, Paulo Rogério, RIBEIRO, Maria das Graças M. (2002). A municipalização do ensino público em Mariana/MG. In Jorge A. COSTA, António NETO MENDES e Alexandre VENTURA (org.) (2002). *Avaliação de Organizações Educativas*. Aveiro: Universidade de Aveiro
- FERNANDES, António Sousa (1992). *A Centralização Burocrática do Ensino Secundário. Evolução do sistema educativo português durante os períodos Liberal e Republicano (1836-1926)*. Braga: Universidade do Minho.
- FERNANDES, António Sousa (1999). “Descentralização Educativa e Projecto de Regionalização”. In João FORMOSINHO, António Sousa FERNANDES, Manuel Jacinto SARMENTO e Fernando Ilídio FERREIRA (1999). *Comunidades Educativas: Novos Desafios à Educação Básica*. Braga: Livraria Minho, p. 190.
- FERNANDES, António Sousa (2004). “Município, Cidade e Territorialização Educativa.” In Jorge A. COSTA, António NETO MENDES e Alexandre VENTURA (org.) (2004). *Políticas e Gestão Local de Educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp. 35-44.
- FOLQUE, André (2004). *A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios (condicionalismos constitucionais)*. Coimbra: Coimbra Editora.
- FONSECA, Marília, OLIVEIRA, João Ferreira de, e TOSCHI, Mirza Seabra (2006), “As tendências da gestão na actual política educacional brasileira: autonomia ou controle?”. In Mariluce BITTAR e João Ferreira de OLIVEIRA (2006). *Gestão e Política de educação*. Rio de Janeiro: DP&A Editora, pp. 53-67.
- FORMOSINHO, João, FERREIRA, Fernando Ilídio, e MACHADO, Joaquim (2000). *Políticas educativas e autonomia das escolas*. Porto: Edições ASA.
- FREITAS DO AMARAL, Diogo (1997). *Curso de Direito Administrativo*. Coimbra: Livraria Almedina. Vol. 1.
- GRACINDO, Regina Vinhaes (2000). “Os Sistemas municipais de ensino e a nova LDB: limites e possibilidades”. In Iria BRZEZINSKI (org.) (2000). *LDB Interpretada: diversos Olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez Editora, pp. 211-232.

- HAWKESWORTH, Mary, and KOGAN, Maurice (eds.) (1992). *Encyclopedia of Government and Politics*. London and New York. Routledge. Vol 1.
- JÚNIOR, Celestino Alves da Silva (2000). “Administração Educacional no Brasil: a municipalização do ensino no quadro das ideologias de conveniência”. In *Revista Portuguesa de Educação*, volume 13, número 1. Universidade do Minho. Instituto de Educação e Psicologia, pp. 283-297.
- MACHADO, J Baptista (1978). Participação e Descentralização. Coimbra: Separata de "Revista de Direito e de Estudos Sociais.
- MACHADO, José Pedro (1995). *Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa*. Lisboa: Livros Horizonte, vol. I.
- MOREIRA, Vital (1997). *Administração Autónoma e Associações Públicas*. Coimbra: Coimbra Editora.
- NETO MENDES, António (2007). *A participação dos Municípios portugueses na Educação e a reforma do Estado - elementos para uma reflexão*. Comunicação apresentada no V Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, *Por uma Escola de Qualidade para Todos*. Porto Alegre, Brasil, de 11-14 de Novembro de 2007 (no prelo).
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de (1997). “A Municipalização do Ensino no Brasil”. In Dalila Andrade OLIVEIRA (org.) (1997). *Gestão Democrática da Educação*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes Lda, pp. 174-198.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de (2000). “Reformas educativas no Brasil na década de 90”. In Afrânio Mendes CATANI e Romualdo Portela de OLIVEIRA (orgs.) (2000). *Reformas Educacionais em Portugal e no Brasil*. Belo Horizonte: Autêntica Editora.
- PINHAL, João (2004). “Os Municípios e a Provisão Pública de Educação”. In Jorge A. COSTA, António NETO MENDES e Alexandre VENTURA (org.) (2004). *Políticas e Gestão Local de Educação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, pp. 45-60.
- PIRES DO PRADO, Ana (2004). “A descentralização educacional e a participação da comunidade e seu impacto nas melhorias educacionais. Um estudo de caso etnográfico em uma comunidade popular do Rio de Janeiro”. In Jorge A. COSTA, António NETO MENDES e Alexandre VENTURA (org.) (2004).

- Políticas e Gestão Local de Educação*. Aveiro. Universidade de Aveiro, pp. 335-345.
- PORTAS, Nuno (1988). “Sobre Alguns Problemas da Descentralização”. In *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais. N.º 25/26. pp. 61-78.
- RAMOS, Maria Conceição M A de Castro (2001). “Os Processos de Autonomia e Descentralização à Luz das Teorias de Regulação Social. O caso das políticas de Educação em Portugal”. Lisboa (Tese de doutoramento em Ciências da Educação - Educação e Desenvolvimento - apresentada à Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade. Nova de Lisboa).
- REBELO DE SOUSA, Marcelo (2004). *Direito Administrativo Geral*. Lisboa: Publicações Dom Quixote. Tomo I.
- RIBEIRO, Wanderley (2004). *Municipalização – Os Conselhos Municipais de Educação*. Rio de Janeiro: DP&A Editora. 2004.
- RODRIGUEZ, Margarita Vitoria (2006). Políticas Públicas e Educação: a descentralização dos sistemas nacionais de ensino, análises e perspectivas. In BITTAR, Mariluce e OLIVEIRA, João Ferreira de, *Gestão e Política de educação*. Rio de Janeiro, DP&A Editora.
- ROSAR, Maria de Fátima Felix (1997). “A Municipalização com Estratégia de Descentralização e de Desconstrução do Sistema Educacional Brasileiro”. In Dalila Andrade OLIVEIRA (org.) (1997). *Gestão Democrática da Educação*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes Lda, pp. 105-140.
- SOARES, Torquato de Sousa. “Concelho”. In Joel SERRÃO (1981). *Dicionário de História de Portugal*. Porto. Livraria Figueirinhas. Vol. II, p. 137.
- WEILER, Hans N. (1999). “Perspectivas Comparadas de Descentralização Educativa”. In Manuel Jacinto SARMENTO (Org.). *Autonomia da Escola: políticas e práticas*. Porto: Asa Editores, pp. 95-122.

## **Diplomas Legais**

### **Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro**

Define as atribuições das autarquias e competências dos respectivos órgãos

### **Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro**

Finanças Locais

### **Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março**

Estabelece o regime da delimitação e da coordenação das actuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos

### **Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de Setembro**

Regula a transferência para os municípios das novas competências em matéria de organização, financiamento e controle de funcionamento dos transportes escolares, de acordo com o disposto no n.º 5 do artigo 47.º da Lei n.º 42/83 de 31 de Dezembro, e no Decreto-Lei n.º 77/84 de 8 de Março

### **Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de Dezembro**

Estabelece normas relativas à transferência para os municípios das novas competências em matéria de acção social escolar em diversos domínios

### **Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro**

Lei de Bases do Sistema Educativo

### **Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto**

Lei de Finanças Locais

**Lei n.º 159/99**, de 14 de Setembro

Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais

**Lei n.º 169/99**, de 18 de Setembro

Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias

**Decreto-Lei n.º 7/2003**, de 15 de Janeiro.

Regulamenta os conselhos municipais de educação e aprova o processo de elaboração de carta educativa, transferindo competências para as autarquias locais

**Despacho nº 12 591/2006**, de 26 de Maio

Actividades de Enriquecimento Curricular

**Decreto-Lei n.º 75/2008**, de 22 de Abril

Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário

**Decreto-Lei n.º 144/2008**, de 28 de Julho

Desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação, de acordo com o previsto no artigo 19.º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro

## **ANEXOS**



Questionário enviado ao vereador responsável pelo pelouro da educação da Câmara Municipal de Albergaria-a-Velha, e respectivas respostas.

1. Sabendo-se que o teor do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho, previa o acordo prévio com cada município, que motivo ou motivos justificaram a recusa da Câmara Municipal de Albergaria-a-Velha?

*A falta de clarificação dos termos de transferência do **Pessoal não docente**, que no caso do Município de Albergaria-a-Velha tem um peso muito próximo dos **70%**, nomeadamente acerca das despesas com a ADSE, progressões na Carreira, trabalho extraordinário, modelo de gestão e rácio.*

*A inexistência de um levantamento exaustivo do estado do parque escolar e o custo associado à sua recuperação/construção, em especial a Escola Secundária e as Escolas sede de Agrupamento na Branca e S. João de Loure.*

2. Apesar da recusa, reconhecia a Câmara Municipal vantagens na assinatura do acordo? Que aspectos foram na altura considerados como mais vantajosos para a autarquia se o acordo fosse assinado?

*A proximidade é, claramente, um factor que pode contribuir para uma melhor gestão, quer do pessoal, quer da manutenção dos espaços e equipamentos; contudo, não pode ser feita à custa de mais despesa da autarquia, sob pena de não poder cumprir com as suas efectivas obrigações.*

3. Que condições se apresentavam como as mais difíceis de negociar, e porquê?

*De facto, não houve negociação! O ME apresentou um modelo de protocolo, uma lista de pessoal a transferir e um rácio de distribuição! Apresentámos a nossa posição relativamente ao protocolo, com as nossas preocupações, por escrito, e não houve mais desenvolvimentos até há poucos dias, onde a Sr.ª Directora Regional convidou a CMAAV para uma reunião a fim de reiniciarmos o processo. Contudo, julgo que o mais difícil é a realização do investimento necessário no Parque Escolar, especialmente na Escola Secundária,*

*uma vez que, relativamente ao pessoal, já houve clarificação de aspectos importantes.*

4. A questão financeira foi uma das críticas mais apontadas ao acordo, sobretudo por diferentes autarcas. Partilha esta opinião?

*Partilho! 20 mil euros/ano não dá para a manutenção de uma Escola sede de Agrupamento, sobretudo quando ela não sofre qualquer intervenção há mais de 10, 15 ou mesmo 20 anos! Acresce o facto de, hoje, ninguém aceitar que uma Escola não tenha direito a uma auxiliar, por exemplo! Se o ME não prevê essa inclusão no mapa orçamental a transferir, vai onerar, ainda mais, a despesa com pessoal da autarquia!*

*Há, ainda, um conjunto de necessidades, ao nível do equipamento e meios materiais, que a Escola de hoje exige e que vai aumentar, significativamente, a despesa das Câmaras Municipais na área da Educação, já para não falar dos Transportes Escolares, cuja realidade muda de ano para ano e que se tem traduzido, também, num substancial aumento da factura!*

5. Das áreas de intervenção definidas no quadro das competências do município em matéria de educação, qual lhe parece ser a prioritária no Concelho de Albergaria-a-Velha, e porquê?

*É difícil seleccionar uma! São áreas complementares que, no conjunto contribuem para o sucesso educativo; no entanto, como já referi, considero prioritária a intervenção no Parque Escolar das sedes de Agrupamento, tendo em conta que ao nível do Pré-Escolar e 1º CEB, nos últimos 8 anos, temos feito um trabalho de reorganização e requalificação do Parque Escolar que é reconhecido por todos!*

6. Considera que ideologias políticas concorreram para a decisão tomada?

*Se está a referir-se a ideologias partidárias, julgo que não; a transferência de competências, nesta área, é uma ideia partilhada pela generalidade dos Partidos! Os termos da transferência é que estão em causa, e isso ultrapassa a questão partidária.*

7. Considerando a realidade particular do Concelho de Albergaria, que aspectos precisam de ser revistos/alterados para um possível acordo?

*O acordo passa pela inclusão da Escola Secundária no plano de intervenção do Parque Escolar (é uma prioridade), pela construção de um novo Bloco para o 1º CEB na EB de Albergaria, que chegou a estar prevista na sua construção, e pela negociação de uma verba superior aos 20 mil euros para as duas Escolas sede de Agrupamento, Branca e s. João de Loure, no primeiro ano, de forma a permitir uma intervenção mínima. As outras questões, julgo que são ultrapassáveis, neste momento.*

8. Passados estes quase dois anos, e considerando a experiência da aplicação deste decreto em diferentes autarquias, manteria hoje a mesma decisão de não assinar o acordo? Se sim, porquê? Se não, o que considera ter-se alterado que permitiria esse acordo?

*Tomaria, exactamente, a mesma decisão! Julgo que tem havido demasiada falta de ponderação num conjunto de decisões que têm sido tomadas ao nível da administração central; são medidas avulsas, pouco reflectidas, que levam a este tipo de situação. Se o processo tivesse sido bem pensado e atempado, muitas das questões que se levantaram e que agora estão corrigidas não teriam razão de ser. Dou-lhe um outro exemplo: as AEC apareceram, no primeiro ano, em Julho, para apresentarmos candidatura em Agosto e iniciarem no primeiro dia de aulas de Setembro!*

Questionário enviado à vereadora responsável pelo pelouro da educação da Câmara Municipal de Águeda, e respectivas respostas.

1. Sabendo-se que o teor do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de Julho, foi alvo de várias críticas, levando a que muitos municípios não assinassem o acordo previsto, que motivo ou motivos justificaram a opção da Câmara Municipal de Águeda em protocolar a transferência de competências?

*R.- Este assunto foi analisado e debatido previamente com os 4 Agrupamentos de Escolas. A opinião foi unânime e favorável à transferência de competências, dada a proximidade que a Autarquia tem em relação às Escolas e ao trabalho que já era realizado mesmo sem existir o referido contrato de execução.*

2. Certamente que a assinatura do contrato se deveu a uma avaliação das vantagens e constrangimentos daí decorrentes para a autarquia. Que aspectos foram na altura considerados como menos positivos ou vantajosos para a autarquia?

*R. - A nossa preocupação não se baseou apenas nas vantagens e desvantagens para a Autarquia, mas também para as escolas e principalmente para os alunos. A transferência de competências acarreta trabalhos acrescidos para a Autarquia, o que pode ser complicado de ultrapassar se tivermos que manter o mesmo quadro de pessoal a trabalhar nos Serviços de Educação e mesmo no Serviço de Recursos Humanos.*

3. Quais foram as condições mais difíceis de negociar, e porquê?

*R.- Devo dizer que tivemos total abertura por parte da DREC para negociar as condições do contrato de execução. No entanto, as questões relacionadas com a manutenção e apetrechamento dos edifícios foi uma questão que nos mereceu uma maior ponderação, uma vez que um dos edifícios precisava de obras de fundo, factor pelo qual não o podemos incluir no referido contrato-programa. Também as questões relacionadas com o Pessoal Não Docente nos mereceram especial atenção, uma vez que era necessário explorar muito bem as condições*

*em que tal transferência seria feita, de forma a não penalizar financeiramente a Autarquia.*

4. Das áreas de intervenção definidas no quadro das competências do município em matéria de educação, qual lhe parece ser a prioritária no Concelho de Águeda, e porquê?

*R. - Não consigo destacar apenas uma área, dada a abrangência que temos neste momento em matéria de Educação.*

5. Considera que ideologias políticas concorreram para a decisão tomada?

*R. - O factor que contribui definitivamente para esta tomada de decisão foi a concordância e o apoio dos Agrupamentos de Escolas para que esta transferência de competências se realizasse.*

6. Uma das questões levantadas por algumas autarquias prende-se com a coexistência na mesma escola dos níveis de ensino secundário e básico e da indefinição daí resultante nomeadamente no referente à gestão do pessoal não docente. De que forma gere a Câmara Municipal de Águeda esta situação?

*R. - As Escolas que têm essa coexistência ficaram fora do nosso Contrato de Execução.*

7. A questão financeira foi uma das críticas mais apontadas ao acordo, sobretudo por diferentes autarcas. Partilha esta opinião?

*R. - Acredito que com o passar do tempo as Autarquias poderão vir a suportar mais custos do que aqueles que suportariam caso esta transferência não se efectuasse, mas devo dizer que, por exemplo, ao nível das Actividades de Enriquecimento Curricular, o financiamento que a Autarquia recebia para a sua implementação/realização nunca foi suficiente para cobrir os gastos efectivos, existindo desde o início do programa investimento feito por parte da Autarquia, pelo que não foi a assinatura deste contrato que veio trazer esta situação.*

8. Passados estes quase dois anos, e considerando a experiência da sua aplicação, manteria hoje a mesma decisão de assinar o acordo? Se não, porquê? Se sim, alteraria alguma das condições contratualizadas? Qual ou quais e porquê?

*R. - Não alterava a decisão que foi tomada. No que se refere a alterações, temos feito reuniões periódicas de acompanhamento ao contrato com a Equipa de Apoio às Escolas e realizado relatórios que são encaminhados para a DREC. Os contratos podem ser revistos anualmente precisamente para rever as situações que o justifiquem.*